

Le Pacte à Quatre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 12 Mars 1934, à 14 heures

PAR

A. ZOUSMANN

JURY D'EXAMEN

Président : M. de LA PRADELLE, Professeur
Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur
 GIDEL, Professeur

PARIS
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES
4 bis, Rue des Ecoles

1934

Droits de traduction et de reproduction réservés

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Le Pacte à Quatre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 12 Mars 1934, à 14 heures

PAR

A. ZOUSMANN

JURY D'EXAMEN

<i>Président :</i>	M. de LA PRADELLE, Professeur
<i>Suffragants</i> }	MM. BASDEVANT, Professeur
	GIDEL, Professeur

PARIS
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES
4 bis, Rue des Ecoles

1934

Droits de traduction et de reproduction réservés



INTRODUCTION

Le 7 juin 1933 les représentants de quatre puissances paraphaïent à Rome, le « Pacte d'entente et de collaboration », plus communément appelé le Pacte à Quatre. Le 15 juillet 1933, ils le signaient.

Depuis il n'a pas encore été ratifié. Le sera-t-il ? Entrera-t-il dans le domaine des obligations internationales positives ? Quoiqu'il en doive advenir, son étude présente un intérêt certain. Même si les événements, auxquels nous assistons, orientaient l'Europe vers une autre voie que celle de l'organisation juridique de la paix, les négociations qui ont abouti à la conclusion du *Pacte d'Entente et de collaboration* n'en marqueraient pas moins une date. Elles éclairent d'un jour nouveau certains problèmes fondamentaux de l'élaboration d'un statut international.

Des principes nouveaux s'affirment qui ne sont que la réapparition de principes anciens ; entre d'autres principes s'établissent des liaisons fécondes, dont il faudra tenir compte, si l'on veut sauvegarder la Société des Nations, l'affermir et la développer.

Société des Nations ?

Le Pacte à Quatre, quoi qu'on en ait dit, s'inscrit dans le cadre de l'institution genevoise. Il ne vit que par elle. Le but même de cette étude est de l'analyser à la lumière du texte du Covenant.

Mais outre cet intérêt juridique, l'étude du Pacte à Quatre présente encore un autre intérêt ; l'accord de Rome a joué durant le deuxième trimestre de l'année 1933 un grand rôle dans la vie politique internationale.

Qu'il nous soit permis, avant de nous consacrer à l'analyse juridique du texte, d'évoquer d'un mot le problème politique : nous n'y reviendrons plus dans le cours de cette étude.

Les propositions italienne et britannique — surtout la proposition italienne — soulevèrent au début d'âpres critiques et rencontrèrent une vive opposition.

A l'étranger, dans les petits pays notamment, on a reproché au Pacte à Quatre, — que chaque nation a surnommé, selon la judicieuse et fine remarque de M. Bergery, « suivant son génie propre : quadrilatère, club de la paix, directoire » — d'être la résurrection de la Sainte Alliance. D'une Sainte Alliance encore plus dangereuse que la première, car si celle-ci fut conservatrice, la nouvelle devait, selon les craintes exprimées, avoir pour seul but le bouleversement du statut territorial de l'Europe, au seul gré des puissants du jour.

En France, outre des reproches analogues, on ajoutait que le Pacte à Quatre risquait, en heurtant les susceptibilités de la Pologne et de la Petite Entente, d'écarter de la France ses fidèles alliés.

On craignait que dans ce directoire nous ne fussions, seuls contre trois, dans une insoutenable position d'isolement.

En vérité, si l'on veut discuter du Pacte d'Entente et de Collaboration en se plaçant sur le terrain politique,

il faut prendre garde de ne pas oublier que la politique, c'est l'art de choisir. Il est permis, dans le silence des cabinets de travail, de construire tel système absolu qui satisfasse l'esprit, encore qu'il n'ait aucune chance d'être adopté. Il est loisible — lorsque l'on ne met pas la main à la pâte — de critiquer tour à tour tous les projets, toutes les solutions qui sont envisagées à un moment donné, d'en montrer les multiples inconvénients.

Pour qui tient les leviers de commande, lorsque vient le moment d'opter, il s'agit de choisir la voie la moins mauvaise. La France n'avait pas à choisir entre le Pacte Mussolini et le *statu quo ante*. Le seul choix qui se présentait à elle était entre la négociation et la rupture. La rupture, cela signifiait la formation d'un bloc italo-germanique opposé à la France et à la Petite Entente. Était-ce l'intérêt de la paix ? Ou l'intérêt de la France ? Quelle eût été l'attitude de la Grande-Bretagne, favorable aux propositions italiennes ? N'eût-elle pas été découragée dans ses efforts de participation aux affaires continentales ?

L'acceptation de la négociation écartait le danger ; elle prévenait la formation d'une entente dirigée contre la France, contre ses alliés, contre la Société des Nations.

★★

Nous avons écrit : Le Pacte Mussolini.

En vérité, si le chef du gouvernement italien fut l'auteur du premier projet, l'instigateur de la négociation, c'est sur le texte français, préparé par le gouvernement de M. Edouard Daladier, que les négociations se firent.

Adopté dans ses grandes lignes et dans ses parties essentielles le texte français a pour mérite d'avoir écarté

tout ce que la première ébauche italienne pouvait avoir d'inquiétant et de dangereux, d'en avoir dégagé l'essentiel, d'y avoir inclu des idées nouvelles.

Or, presque systématiquement, certains des adversaires du Pacte ont raisonné et raisonnent comme s'il n'y avait en discussion — encore aujourd'hui — que le premier texte italien.

A cet égard, il ne sera pas inutile d'analyser les divers états du projet afin de mettre en évidence le succès final de la thèse française.

Aussi, Petite Entente, Belgique, l'ensemble des Etats réunis en Assemblée plénière à Genève, ont-ils fait très bon accueil au texte paraphé.

Certes, il y a dans le texte du Pacte à Quatre une allusion à l'article 19 — qui prévoit la possibilité de la révision des traités et qui effraie certains. N'oublions pas cependant que cet article existe dans le Pacte de la Société des Nations.

Mais il y a aussi dans le Pacte à Quatre une allusion à l'article 10 et à l'article 16 qui organisent la sécurité. On connaît la répugnance britannique pour ces deux articles et l'idée qu'ils expriment. Est-ce un succès insignifiant que d'avoir obtenu de l'Angleterre son adhésion à la recherche d'une procédure susceptible de donner sa pleine efficacité aux articles des sanctions ?

Nous avons obtenu la liaison, — et c'est là l'essentiel — de ces deux notions : sécurité et révision.

Négligera-t-on encore le fait que l'Allemagne nouvelle, telle que l'a faite la révolution national-socialiste, a contresigné les accords de Locarno auxquels ses deux garants ont redonné aussi leur pleine adhésion ? Il ne s'agit pas là d'un pacte nouveau, d'un pacte qui dévalo-

riserait celui de Locarno. Il n'y a qu'une simple confirmation. Inutile du point de vue juridique, elle est féconde dans le domaine de la réalité politique.

Enfin, sans avoir — d'aucune façon — rejeté les amitiés anciennes et les alliances existantes, le paraphe du Pacte à Quatre a détendu notablement les relations franco-italiennes (1).

Voilà tout un ensemble d'arguments qui plaident avec une force singulière en faveur de l'accord romain, que nous allons étudier.

(1) « Le Pacte à Quatre aurait atteint son but, même s'il n'eût servi qu'à dissiper avec l'Italie des malentendus qui ne reposaient sur aucun fondement réel ».

Le ministre des Affaires Etrangères, Chambre des Députés, 14 Novembre 1933. J. O. R. F. 15 Novembre 1933 (Débats parlementaires).

PLAN

Il est nécessaire maintenant d'indiquer notre plan et de le justifier.

Nous aurions pu, — et c'était, à bien des égards, une idée séduisante, — suivre l'ordre chronologique de la négociation. Nous aurions successivement analysé le premier texte italien, le deuxième texte italien, le texte britannique, le texte français, les amendements allemands, et enfin le texte paraphé.

Un pareil plan avait pour nous un avantage : il mettait en relief le succès obtenu par la thèse française. Nous aurions vu s'améliorer progressivement un texte, rédigé un peu imprudemment. Il y avait cependant une contrepartie à cet avantage : un tel plan aurait donné trop d'importance aux ébauches successives qui ne devaient jamais représenter autre chose dans l'esprit de Mussolini lui-même, qu'une base de discussion.

Deuxième inconvénient : un tel plan aurait fragmenté les observations que l'on peut présenter sur les principes énoncés par les différents articles de l'accord.

Toutes ces raisons nous ont conduits à l'abandonner et à lui en préférer un autre.

Dans une première partie nous nous proposons d'étudier successivement le contenu des différents articles et d'en montrer d'abord les états successifs, ensuite leur esprit, leurs inconvénients ou leurs avantages.

Dans une deuxième partie nous étudierons les négociations elles-mêmes afin de mettre en relief le retour aux anciennes conceptions de négociations internationales.

Nous examinerons aussi dans cette deuxième partie le problème du paraphe, ainsi que le lien qu'il semble avoir avec le droit constitutionnel coutumier d'une des parties en présence.

PREMIÈRE PARTIE.

Chapitre premier : La collaboration des quatre grandes puissances.

Section première : les divers états du préambule et de l'article premier.

Section 2^e : La collaboration des quatre grandes puissances et la Société des Nations.

Chapitre II : Révision et sécurité.

Section première : Les divers états du texte de l'article 2.

Section 2^e : Contribution de l'article 2 au Pacte de la S. D. N.

Chapitre III. — Le Pacte à Quatre et le désarmement

Section première : La situation à la Conférence du Désarmement le 18 Mars 1933.

Section 2^e : Les divers états du texte de l'article 3.

Section 3^e : Analyse de l'article 3.

Chapitre IV : La collaboration économique.

Section première : Les divers états du texte de l'article 4.

Section 2^e : Analyse de l'article 4.

Chapitre V : Durée, renouvellement, dénonciation du Pacte etc...

Section première : Les divers états du texte de l'article 5 et de l'article 6.

Section 2^e : Analyse de l'article 5 et de l'article 6.

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre VI : Les négociations, leur caractère.

Chapitre VII : Le paraphe.

Conclusion.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

La collaboration des quatre grandes puissances

« Les Représentants des Gouvernements de l'Empire
« allemand, du Royaume Uni de Grande-Bretagne et
« d'Irlande du Nord, de la République française et du
« Royaume d'Italie, réunis à Rome le 7 Juin 1933 ont
« donné leur agrément au projet de Pacte d'entente et
« de collaboration ci-annexé, qui, dès à présent para-
« phé, *ne varietur*, portera la date de ce jour, les Gou-
« vernements convenant de procéder à la formalité de
« sa signature le plus tôt que faire se pourra.

« Le président de l'Empire allemand, le Président de
« la République française, Sa Majesté le Roi de Grande-
« Bretagne et d'Irlande du Nord et des Territoires Bri-
« tanniques au delà des mers, Empereur des Indes, et
« Sa Majesté le Roi d'Italie ;

« Conscients des responsabilités particulières que le
« fait d'être représentés à titre permanent au Conseil
« de la Société des Nations leur impose à l'égard de la
« Société elle-même et de ses membres et de celles qui
« résultent de leurs signatures communes des accords de
« Locarno ;

« Convaincus que l'état de malaise qui règne dans le
« monde ne peut être dissipé que par un renforcement
« de leur solidarité susceptible d'affermir en Europe la
« Confiance dans la paix ;

« Fidèles aux engagements qu'ils ont pris par le Pacte
« de la Société des Nations, les Traités de Locarno et le
« Pacte Briand-Kellogg et se référant à la déclaration
« de non-recours à la force, dont le principe a été pro-
« clamé dans la déclaration signée à Genève le 11 Dé-
« cembre 1932 par leurs délégués à la Conférence du
« Désarmement et adopté le 2 Mars 1933 par la Commis-
« sion politique de ladite Conférence ;

« Soucieux de donner leur pleine efficacité à toutes
« les dispositions du Pacte de la Société des Nations, en
« se conformant aux méthodes et procédures qui y sont
« prévues et auxquelles ils n'entendent pas déroger ;

« Respectueux des droits de chaque Etat dont il ne
« saurait être disposé en dehors de l'intéressé ;

« Ont résolu de conclure un pacte à ces fins et ont dé-
« signé pour leurs Plénipotentiaires, savoir ;

« Le Président de l'Empire allemand,

.....

« Le Président de la République française,

.....

« Sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne et d'Irlande
« du Nord et des Dominions britanniques au delà des
« mers, Empereur des Indes,

.....

« Sa Majesté le Roi d'Italie,

.....

« Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs
« reconnus en bonne et due forme, ont convenu des dis-
« positions suivantes :

Article premier

« Les Hautes Parties Contractantes se concerteront
« sur toutes les questions qui leur sont propres. Elles
« s'engagent à faire tous leurs efforts pour pratiquer
« dans le cadre de la Société des Nations une politique
« de collaboration effective entre toutes les Puissances
« en vue du maintien de la paix.

Nous allons étudier successivement dans une première section les divers états du texte qui ont abouti à l'article ci-dessus de l'accord définitif, puis dans une deuxième section nous situerons la collaboration des Quatre dans le cadre de la Société des Nations.

SECTION I

Les divers états du préambule et de l'article 1^{er}

Le premier texte remis le 18 mars 1933 par le Chef du Gouvernement Italien, à MM. MacDonald et Sir John Simon, ainsi qu'aux ambassadeurs de France et d'Allemagne à Rome, ne comprenait pas de préambule.

Son article 1^{er} était ainsi rédigé :

« Les quatre Puissances occidentales : l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, s'engagent à réaliser entre elles une politique effective de collaboration en vue du maintien de la paix selon l'esprit du Pacte Kellogg et du « No force Pact », et s'engagent à agir, dans le domaine des relations européennes, pour que cette politique de paix soit adoptée, en cas de nécessité, aussi par les autres Etats » (1).

Ainsi l'Italie, en offrant à l'acceptation des trois autres grandes puissances occidentales le texte ci-dessus, propose : 1) un engagement de collaboration et d'entente, 2) la formation d'un directoire européen.

1) En effet, aux termes de cet article du projet italien, les quatre grandes puissances occidentales de l'Europe s'engageaient à réaliser entre elles une politique effective de collaboration. Une pareille entente est licite, car il s'agit-là d'une entente régionale telle que l'autorise l'article 21 du Pacte de la Société des Nations (2).

Notons cependant que c'est une entente régionale limitée, d'abord à l'Europe occidentale, ensuite, dans cette Europe occidentale, aux seules grandes puissances ce qui

(1) Livre bleu du Ministère des Affaires Etrangères.

(2) Article 21 du Pacte de la S. D. N. « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

laisse déjà apparaître l'idée première du texte, sa grande idée : la hiérarchie des puissances.

L'engagement que prenaient aux termes de cet article l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie est limité : la seule obligation assumée par ces puissances est une obligation de se concerter, une obligation de collaborer.

Il est vrai que l'obligation est en quelque sorte renforcée par le terme « effective » : « les quatre puissances occidentales... s'engagent à réaliser entre elles une politique *effective* de collaboration ».

Le but de cette collaboration est le maintien de la paix. Une ligne de conduite est affirmée : la paix devra être maintenue selon l'esprit du Pacte Kellogg ou Pacte de non-recours à la guerre et du No force Pact, c'est-à-dire du Pacte de non recours à la force (1).

2) S'il n'y avait eu que cette offre d'entente et de collaboration, l'article 1^{er} du texte italien n'aurait soulevé aucune émotion. Mais, il y a en outre dans l'article 1^{er} du texte italien l'engagement, assumé par les quatre puissances occidentales, d'*agir* dans le domaine des relations européennes, pour que cette politique de paix *soit adoptée, en cas de nécessité, aussi par les autres Etats* ».

Il y a, certes, des limites à ce « directoire ». Et tout d'abord le domaine où il doit s'exercer. De même que le Pacte ne s'adresse qu'aux quatre grandes puissances de l'Europe Occidentale, de même l'action menée par ce Directoire ne devra s'exercer que « dans le domaine des

(1) Pacte de non-recours à la force inclus dans la Déclaration signée à Genève le 11 Décembre 1932 par l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie et la France et adoptée le 2 mars 1933 par la Commission politique de la Conférence du Désarmement.

relations européennes ». Donc, première limitation territoriale de cette action.

En outre, l'action doit s'exercer sans transgresser les obligations du Pacte Kellogg et du « No force Pact » et, par conséquent, tout recours à la guerre et même à la force est interdit.

Il n'en subsiste pas moins l'idée de *pression* que sans recourir à la guerre ou à la force, peuvent exercer lorsqu'elles sont unies les grandes puissances de l'Europe occidentale. Il est évident que le seul poids qu'elles représentent, surtout à une époque où les liens d'interdépendance économique et financière sont si grands, est suffisant pour amener à composition les petits pays. Et il s'agit bien d'une pareille pression puisque l'engagement est pris d' « agir ». Le but évident de cette action est l'adoption par les autres Etats, de la politique telle que l'auront définie les Quatre.

Cette action s'exercera il est vrai « en cas de nécessité ». Mais la théorie de la « nécessité » est une théorie bien arbitraire. Autant dire que l'action s'exercera au gré des convenances des quatre signataires du Pacte.

★★

Une pareille rédaction ne pouvait manquer de soulever de véhémentes protestations de la part des petits Etats. Elles furent exprimées notamment par les Etats de la Petite Entente.

Le Conseil permanent de ce groupement crut devoir publier le 25 Mars 1933 une protestation officielle dans laquelle, tout en acceptant l'idée de collaboration nécessaire des quatre puissances *membres permanents* du Conseil de la Société des Nations, il soulignait ce que l'idée

de directoire pouvait avoir d'archaïque depuis la naissance de la Société des Nations (1).

Les journaux de toute nuance d'un très grand nombre d'Etats dénonçaient ouvertement la résurrection de la Sainte-Alliance et protestaient contre cette résurrection.



Aussi, le 26 mars 1933 le gouvernement italien communiquait-il une nouvelle ébauche de son projet :

« Les quatre puissances occidentales : France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, s'engagent à réaliser entre elles une politique effective de collaboration en vue du maintien de la paix, selon l'esprit du Pacte Kellogg et du « No resort force Pact » prévu par la déclaration signée par les susdites puissances le 11 décembre 1932. Elles s'engagent en outre à poursuivre, dans le domaine des relations européennes cette action, de manière à faire adopter en cas de nécessité par les tierces parties la même politique de Paix (2) ».

(1) « Ayant soumis à un examen approfondi les événements des jours derniers, le Conseil permanent de la Petite-Entente est arrivé à la conclusion que toute collaboration d'Etats qui a pour but d'établir des rapports amicaux entre eux et de régler les questions qui les concernent exclusivement est souhaitable et salulaire. Toutefois, les Etats de la Petite Entente ne sauraient reconnaître que l'on sert la cause des bonnes relations entre les différents pays par des accords qui auraient pour but de disposer des droits des tiers, soit que ces accords obligent leurs signataires à prendre des décisions concrètes, soit que ces derniers aient pour but d'exercer seulement une pression sur des pays autres que ceux qui ont conclu des accords.

Comme on ne peut disposer du bien d'autrui ni directement ni indirectement, les Etats de la Petite Entente formulent dès à présent leurs réserves les plus expresses concernant la conclusion éventuelle de tels accords pour tout ce qui aurait trait à leurs droits et à leur politique. Les accords de cette nature..... appartiennent au passé et en tout cas aux temps où la S. D. N. n'existait pas... Communiqué du Conseil de la Petite Entente.

(2). Traduction d'après le livre bleu français.

En réalité, les modifications apportées par ce deuxième projet, pour être des améliorations, sont cependant peu sensibles.

La première de ces modifications n'est que de forme : tandis que dans le premier projet le gouvernement italien faisait simplement allusion au « No force Pact », il lui donne cette fois son titre exact de « No resort force Pact » et indique qu'il s'agit du pacte prévu par la déclaration signée par les quatre puissances occidentales le 11 décembre 1932.

(Cette référence laisse croire que l'on craint, non sans raison, que ce texte du 11 décembre 1932 ne soit connu que des chancelleries et des spécialistes. Et l'on éprouve en quelque sorte le besoin de préciser).

En ce qui concerne le Directoire, la modification proposée est aussi de pure forme. On essaie de donner à cette idée une rédaction plus atténuée. On y introduit des nuances : au lieu de l'engagement d' « agir », on propose l'engagement de « poursuivre », au lieu de l'action « pour que cette politique de paix soit adoptée », formule impérative, on propose l'action « de manière à faire adopter... la même politique de paix », formule plus diplomatique.

« Tierces parties » est aussi un affaiblissement en regard des « autres Etats » du premier texte.

Il n'en reste pas moins que la notion de « nécessité » reste exprimée et que les nuances n'empêchent pas la pression de subsister entière.

★ ★

Le gouvernement britannique, de son côté, propose une nouvelle rédaction.

« Les quatre Puissances occidentales : la France, l'Allemagne, la Grande-Breagne et l'Italie s'engagent à pra-

« tiquer entre elles une politique effective de coopération en vue d'assurer le maintien de la Paix dans l'esprit du Pacte Kellogg et du Pacte de « non recours à la force » prévu par la déclaration signée par les Puissances ci-dessus le 11 Décembre 1932 (1) ».

Ce texte réalise un progrès certain sur les deux premiers textes italiens. Le directoire est supprimé. L'on ne parle plus d'imposer, en cas de nécessité, une politique quelconque aux autres Etats ou aux tierces parties. Il n'y a plus, à proprement parler, que la collaboration des quatre puissances.

A cet égard, l'Angleterre propose quelques modifications.

Au lieu de l'engagement de « réaliser » une politique effective de collaboration il n'y a plus que l'engagement de « pratiquer » une politique effective de coopération.

« Pratiquer » remplace « réaliser ». La « collaboration » devient la « coopération ». L'Angleterre semble être plus prudente dans ses formules et c'est pourquoi une expression courante vient sous la plume des publicistes anglais qui analysent le Pacte à Quatre : ils parlent du « Club de la paix ».



Contre la seule collaboration des quatre puissances il n'y a plus à proprement parler d'objection. Pourvu qu'il soit clairement entendu qu'il ne s'agira que de questions qui les intéressent directement, que l'on ne portera atteinte en aucune façon aux droits des autres Etats.

A cet égard, les préoccupations des puissances à « intérêts limités » sont très exactement et très finement traduites par le gouvernement belge.

(1) Traduction d'après le livre bleu français.

Dans son aide-mémoire remis le 2 Avril 1933 au gouvernement français, par l'ambassadeur de Belgique à Paris, le gouvernement belge demande à être associé aux Quatre chaque fois qu'il s'agira d'une question touchant les intérêts de la Belgique :

« S'inspirant de l'article 4, paragraphe 5, du Covenant (1)... le gouvernement belge estime devoir demander que, si les quatre principales Puissances délibéraient entre elles sur des questions touchant les intérêts de la Belgique... la Belgique fût associée à ces échanges de vues. Il serait heureux que des assurances lui fussent données à cet égard ».

★ ★

Saisi des deux projets italiens et du projet anglais, le Gouvernement français élabore un nouveau texte.

Cependant, soucieux de ne répondre aux propositions qu'après accord avec le Parlement sur les grandes lignes de sa réponse, il vient s'expliquer devant la Chambre des Députés le 6 avril 1933.

Son opposition contre l'idée de Directoire est certaine.

Dans une déclaration minutieusement préparée, longuement mûrie et soigneusement rédigée, le Chef du Gouvernement indique au début de la séance quelles seront les lignes essentielles de sa réponse.

« Il ne s'agit nullement de donner notre adhésion à une sorte de directoire des grandes puissances qui *imposeraient* leurs volontés au reste de l'Europe... Cette ten-

(1) « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil, est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil ».

Article 4, paragraphe 5 du Covenant.

tative se heurterait à l'idée française — je devrais dire, pour être juste, à l'idée franco-italienne, si je songe aux pages émouvantes que Mazzini lui consacrait du fond de son exil — de l'égalité des nations » (1).

Par contre, le gouvernement accepte la collaboration des quatre grandes puissances occidentales et replace cette collaboration dans la suite logique des grandes constructions pacifiques entreprises depuis 1919.

Il souligne d'autre part que cette collaboration est imposée

par le voisinage,

par le fait que les quatre puissances sont les seules membres permanents du Conseil de la Société des Nations,

par le fait qu'ils sont les principaux Etats signataires des accords de Locarno (2).

Ces idées directrices obtiennent l'adhésion de nombreux députés.

Tous s'élèvent contre toute formule équivoque qui permettrait le fonctionnement d'un directoire, qui ferait passer, dans un texte, portant la signature de la France, l'idée de la domination des grandes puissances sur les moyennes et les petites (3). Enfin, s'il en est parmi eux

(1) Président du Conseil, Chambre des Députés, 2^e séance, 6 Avril 1933. J. O. R. F. 7 Avril 1933, D. P.

(2) « Cette collaboration des Etats occidentaux membres permanents du Conseil de la S. D. N., Etats voisins qui ont des frontières communes, ...Etats signataires des accords de Locarno, cette entente qui mettrait fin à des rivalités ou à des dissentiments qui paralysent trop souvent la S. D. N., pourrait être extrêmement féconde ». Président du Conseil, Chambre des Députés, même séance.

(3) « Enfin, dernier obstacle et dernière objection, on a parlé de la hiérarchisation entre les puissances, et c'est la seule objection que je retienne...

Je lis dans le « Corriere della sera », la phrase suivante :

qui craignent que dans cette collaboration des quatre la France ne soit dans une insoutenable position d'isolement (1), la grande majorité se rend compte qu'il est nécessaire que les quatre membres permanents du Conseil de la Société des Nations s'entendent (2).

Le ministre des Affaires Etrangères tire la conclusion de ce débat en déclarant : « Il ne m'est pas apparu, au cours de cette discussion... que quelqu'un ait songé à

« l'idée de Mussolini est éminemment pratique, car elle se fonde sur la juste prédominance des grands Etats responsables de la guerre et de la paix. C'est une idée fasciste, parce qu'elle s'inspire du principe hiérarchique sans lequel on tombe dans la démagogie et l'anarchie parlementaire, celle-là même qui a trop vite fait dégénérer les discussions de Genève ». (Gaston Bergery, 2^e Séance du 6 Avril, Chambre des Députés). Et M. Bergery continue en demandant que l'on précise que sur les questions les intéressant les petits Etats auront le droit de consultation et de délibération.

« L'article 1^{er} était inadmissible sous la forme que l'on nous a fait connaître... On disait que 4 puissances allaient se constituer en une sorte de « conférence », d'autres ont dit de « Directoire » et agiraient de façon à faire prévaloir cette politique en cas de nécessité près les autres Etats... Il n'y a pas de petites nations, il n'y a pas de nations moyennes, de grandes nations, il y a des nations » (Herriot, même séance).

(1) « Vous y rencontrerez (dans cette collaboration des quatre puissances) deux nations qui n'ont qu'une pensée : s'enrichir de quelque proie ; la troisième est une arbitre, je ne dirai pas sans impartialité, mais, tout au moins, mal informée ; la quatrième, c'est nous, c'est la victime de demain ». (Franklin Bouillon, même séance).

(2) « Contre ce principe des Quatre on a dit que... se trouvant là en face d'une Italie et d'une Allemagne qui seront toujours ensemble — ce qui est d'ailleurs une erreur — et en face d'une Angleterre qui hésite, elle (la France) sera en minorité, alors qu'à Genève elle a la majorité.....

...Je vous demande, aux uns et aux autres de ne pas trop vous laisser aller à l'illusion des majorités... Lorsque s'élève un dissentiment fondamental entre les 4 puissances membres de ce Conseil, (celui de la S. D. N.) les majorités peuvent donner quelques satisfactions morales, mais qui ne se transposent pas dans des avantages matériels, dans des avantages concrets » (Gaston Bergery même séance).

dire que l'on pouvait rejeter la possibilité d'une collaboration entre quatre puissances qui, si elles ne s'entendent pas au moins sur un minimum de points, rendent impossibles toutes les autres victoires qu'on peut remporter à Genève » (1).

Fort de l'appui du parlement qui votait la confiance par 421 voix contre 105 le gouvernement français répondait aux propositions italo-britanniques, le 10 Avril 1933, par un mémorandum et proposait un nouveau texte.

Dans ce mémorandum le gouvernement français reprenait les idées soutenues devant le parlement (2) et, comme conclusion aux idées qu'il exposait, le gouvernement français proposait un préambule et un article 1^{er} qui pouvaient donner satisfaction à toutes les susceptibilités.

« l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie,

« Conscientes des responsabilités particulières que leur

(1) M. Paul Boncour, ministre des Affaires Etrangères, même séance.

(2) « Le gouvernement de la République a apprécié toute l'importance de la proposition dont le chef du gouvernement italien a pris l'initiative le 18 mars. Il mesure la valeur qu'aurait dans l'intérêt de la Paix, la coopération plus étroite de quatre puissances voisines auxquelles leur qualité de *Membres permanents du Conseil* impose des responsabilités particulières à l'égard de la Société des Nations et de ses membres, et qui ont signé en commun les *Accords de Locarno*...

Un tel effort doit nécessairement se poursuivre dans le cadre que tracent à la politique des quatre puissances les engagements qu'elles ont contractés (suit l'énumération)... enfin, et à la base de tous ces engagements, le Pacte de la Société des Nations...

Celui-ci donne à tous les Etats la garantie qu'aucune décision les concernant ne peut être prise sans qu'ils y soient associés. Il ne saurait être question, pour les quatre puissances, d'élaborer des décisions qu'elles chercheraient ensuite à imposer à d'autres... (Mémorandum du gouvernement français du 10 Avril 1933).

« impose leur qualité de Membres permanents du Conseil de la Société des Nations à l'égard de la Société elle-même et de ses Membres, et de celles qui résultent de leur signature commune des Accords de Locarno,

Convaincus que l'état de malaise qui règne dans le monde ne peut être dissipé que par un renforcement de leur solidarité susceptible d'affirmer en Europe la confiance dans la Paix,

« Fidèles aux engagements qu'elles ont pris par le Pacte de la Société des Nations, les Traités de Locarno, et le Pacte Briand-Kellogg, et se référant à la déclaration de non-recours à la force, dont le principe a été adopté le 2 mars dernier par la Commission politique de la Conférence du Désarmement,

« Soucieuses de donner leur pleine efficacité à toutes les dispositions du Pacte, en se conformant aux méthodes et procédures qui y sont prévues et auxquelles elles n'entendent pas déroger,

« Respectueuses des droits de chaque Etat, dont il ne saurait être disposé en dehors de l'intéressé,

« Sont convenues des dispositions suivantes :

Article premier

« Les Hautes Parties Contractantes se concerteront sur toutes questions qui leur sont propres et s'efforceront de pratiquer entre elles, dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, une politique effective de collaboration en vue du maintien de la paix ».

Deux points importants sont à noter dans le préambule : Les quatre puissances se réfèrent, de par ce préambule, au Pacte de la Société des Nations. En outre, elles affirment leur respect des droits de chaque Etat, droits dont il ne saurait être disposé en dehors de l'intéressé.

Mais, le préambule ne lie pas les parties, aussi convient-il surtout de souligner que dans le texte même de

l'article il y a une référence expresse au Pacte de la Société des Nations et même au « *cadre du Pacte* (1) ».

D'autre part une formule restrictive indique qu'il ne peut s'agir que de discuter des questions intéressant *directement* les quatre puissances : au lieu de « s'engagent à pratiquer entre elles » du texte anglais ou « s'engagent à réaliser entre elles » du texte italien, « une politique effective de coopération » (texte anglais) ou « de collaboration » (texte italien), il y a l'engagement de « se concerter sur toutes questions qui leur sont propres » et l'engagement de « s'efforcer de pratiquer une politique effective de collaboration ».

« *S'efforcer de pratiquer* » une politique effective de collaboration est certainement un engagement moins fort que de s'engager à « pratiquer » ou à « réaliser ».

Par contre, il y a dans le texte français une précision : Chaque fois qu'une question se posera qui est propre aux quatre puissances, elles devront, avant de prendre une décision, *se concerter*.

Enfin de toute évidence, le texte français, comme du reste le texte anglais, écarte l'idée de Directoire.

★ ★

Aussi le gouvernement français peut-il rassurer le gouvernement belge et lui indiquer qu'il n'y a plus dans le texte rien qui soit contraire aux droits des petites puissances (2) et l'assurer aussi que chaque fois que les in-

(1) Cette référence au Pacte de la S. D. N. remplace la référence au Pacte Briand-Kellogg et à la Déclaration de non-recours à la force : de cette façon c'est à la Société des Nations elle-même que se trouve rattaché le projet d'accord.

(2) ...« Le Gouvernement de la République, dans l'article 1^{er} et dans les paragraphes 3 et 4 du préambule... a marqué clairement qu'il ne pouvait être question pour les quatre puissances

térêts de la Belgique seront en cause, cette puissance participera à toutes les délibérations.

Cette assurance donnée à la Belgique vaut aussi pour les autres Pays et l'un des porte-paroles de la Petite-Entente peut en faire état devant son Parlement (1).

★★

C'est sur le texte français que vont dorénavant se poursuivre les négociations (2).

A ce texte le gouvernement allemand ne présente point

ces de sortir du cadre que tracent à leur politique les engagements qu'elles ont contractés... par le Pacte de la Société des Nations ».

...Le gouvernement du Roi marquait d'autre part le désir d'être expressément assuré d'une participation de la Belgique à toute délibération des quatre Puissances touchant les intérêts belges. Le gouvernement de la République ne doute pas que les dispositions des articles premier... du projet français, concernant les questions qui feraient l'objet des délibérations des quatre Puissances ainsi que le rappel dans le préambule dudit projet, du principe du droit international en vertu duquel il ne saurait être disposé du droit d'aucun Etat en dehors du Gouvernement intéressé, ne donnent au Gouvernement du Roi tous les apaisements qu'il souhaite si légitimement »... (Réponse du gouvernement français, à l'aide-mémoire du gouvernement belge, 21 avril 1933).

(1) « Le gouvernement français a répondu le 10 avril 1933 au projet italien par un mémorandum spécial : Il n'y repousse pas l'idée de la collaboration des quatre puissances, mais dans ses commentaires il limite d'une part le projet italien et d'autre part il le complète par des idées nouvelles. Il borne le programme de collaboration des grandes puissances aux seules questions qui les concernent elles-mêmes et par là il écarte l'idée d'un Directoire ;

Le gouvernement tchécoslovaque tient l'idée de collaboration entre grandes puissances pour saine et juste ».

(Exposé du Ministre des Affaires Etrangères de la Tchécoslovaquie devant la Chambre des Députés tchécoslovaque le 25 Avril 1933).

(2) ...« C'est ensuite sur la version française qu'ont eu lieu les négociations ». Mussolini au Sénat italien le 7 juin 1933.

de contre-projet, mais présente simplement, le 25 Avril 1933, un certain nombre d'amendements.

En ce qui concerne le préambule le gouvernement allemand propose la modification suivante :

«Soucieuses de donner leur pleine efficacité à toutes
« les dispositions du Pacte, respectueuses des droits de
« chaque Etat dont il ne saurait être disposé en dehors
« d'eux ».

Au lieu de :

«Soucieuses de donner leur pleine efficacité à toutes
« les dispositions du Pacte *en se conformant aux métho-*
« *des et procédures qui y sont prévues et auxquelles elles*
« *n'entendent pas déroger*, respectueuses des droits de
« l'intéressé » (1).

La première modification est de forme et tend à remplacer « en dehors de l'intéressé » par « en dehors d'eux » ; la deuxième est plus importante et laisse prévoir d'autres modifications dans le corps des articles.

En effet, en vertu du préambule tel qu'il résulterait, corrigé par l'amendement allemand, le but que se proposeraient les Hautes Parties Contractantes ne serait plus seulement de donner par une féconde entente entre elles, une nouvelle impulsion aux *méthodes et procédures* du Pacte, mais de donner pleine efficacité aux *principes* du Pacte, même si pour cela il fallait proposer à l'Assemblée des changements de méthodes et de procédures.

Nous retrouverons cette question en étudiant l'article 2 du Pacte romain.

A l'article 1^{er} le gouvernement allemand propose la modification suivante : Il voudrait que l'on y inscrivit :

(1) Livre Bleu du Gouvernement Français.

« ... une politique de collaboration en vue du maintien de la paix ».

au lieu de :

« une politique *effective* de collaboration en vue du « maintien de la paix. » (1)

Ce que demande, à cet égard, le gouvernement allemand, c'est un affaiblissement de l'obligation.

Une politique effective, suppose une politique *tangible*, dont les résultats sont certains.

Le gouvernement allemand, en demandant la suppression de ce mot, semble reculer devant l'engagement qu'il comporte.

★
★ ★

De longues négociations ont lieu pendant tout le mois de mai.

En réalité elles ne portent point sur le préambule ni sur l'article premier.

L'idée de directoire est définitivement écartée.

Le texte français se retrouve presque intégralement dans le texte paraphé à Rome le 7 Juin 1933.

Dans le préambule, deux changements seulement sont apportés au texte français.

Tout d'abord il y a un chapeau qui concerne le paragraphe et que nous examinerons au chapitre consacré à cette question.

D'autre part la désignation des Etats est remplacée par la désignation des chefs de ces Etats ce qui est plus conforme à la tradition.

(1) Livre bleu du Gouvernement Français.

L'amendement allemand — en ce qui concerne le préambule — n'est pas adopté.

A l'article 1^{er}, par contre, on donne satisfaction au gouvernement allemand en supprimant l'épithète « *effective* » ou plus exactement en la rattachant à la collaboration ce qui donne « une politique de collaboration effective ».

L'engagement de se concerter, proposé par le gouvernement français, demeure, avec la réserve du texte français : les Hautes Parties Contractantes ne se concerteront que sur les questions « qui leur sont propres » (1). En outre, subsiste toujours l'engagement de faire tous les efforts pour pratiquer dans le cadre de la Société des Nations une politique de collaboration en vue du maintien de la paix. Mais on y ajoute que cette politique de collaboration devra s'étendre à toutes les puissances. Enfin, autre nuance non dépourvue d'importance : le « *cadre du pacte* » de la Société des Nations de l'article 1^{er} français devient simplement le cadre de la Société des Nations.

Nous passerons maintenant à l'examen de la question comment cette collaboration des quatre grandes puissances s'adapte au cadre de la Société des Nations, comment elle rentre dans la logique du Pacte wilsonnien.

(1) Dans sa déclaration du 30 mai 1933, le conseil permanent de la Petite Entente, réuni à Prague, prend acte de ce fait :

« le nouveau texte... établissant le principe que le pacte à quatre ne peut toucher qu'aux questions qui ont trait exclusivement aux intérêts propres aux signataires de cet accord...

Par là, satisfaction a été donnée aux objections principales soulevées par la déclaration des Etats de la Petite Entente en date du 25 mars 1933 ».

SECTION II

La Collaboration des Quatre Grandes Puissances et la Société des Nations

PARAGRAPHE I

Les Grandes Puissances et leurs rapports avec les autres Etats dans la Société des Etats (1)

Au moment où, à Paris, s'élabore le Pacte de la Société des Nations qui doit apporter à la Société des Etats un statut nouveau, c'est, en fait, le vieux « concert » des grandes Puissances qui continue à fonctionner sous le nom de « Comité des Quatre ».

Ce sont les « principales Puissances alliées et associées » qui prennent toutes les décisions et, ce faisant, elles sont dans la logique de l'histoire.

★ ★

Un siècle auparavant, au congrès de Châtillon, les quatre puissances qui luttent alors contre Napoléon I^{er} — l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie — parlent, « au nom de l'Europe ne formant qu'un seul tout ».

Ce sont encore ces quatre puissances qui prétendent régenter l'Europe et concluent dans ce but — le 1^{er} Mars 1814 — l'alliance de Chaumont.

Ce sont elles qui dictent la paix au gouvernement de Louis XVIII et signent le traité de Paris ; celui-ci contient une partie secrète qui commence par cette déclaration :

« La disposition à faire des territoires auxquels Sa Majesté très Chrétienne renonce par l'article 3 du traité

(1) Cf notamment Ch. Dupuis : Le droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la S. D. N.

patent et les rapports desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe, seront réglés au Congrès sur *les bases arrêtées par les Puissances Alliées entre elles* et d'après les dispositions générales contenues dans les articles suivants... »

C'est l'Alliance de Chaumont, renouvelée à plusieurs reprises, qui sert de fondement légal au « Directoire Européen » ; le traité de Sainte-Alliance, qualifié par Metternich de monument vide et sonore, ne lui donne que le nom.

Ce Directoire règle les affaires européennes dans une série de conférences. A Aix-la-Chapelle, en 1818, on pose le principe du droit d'intervention. A Troppau, en 1820 on l'affirme à nouveau et on le précise, en lui donnant comme but le maintien de l'ordre établi (1). Le congrès de Laybach en 1821, le Congrès de Vérone en 1822, appliquent ces principes d'intervention à l'Italie et à l'Espagne.



A partir de cette époque le Directoire ne fonctionne plus avec la même rigidité. Il n'en demeure pas moins que le « Concert des grandes Puissances » règle en fait

(1) « Les Etats faisant partie de l'Alliance européenne qui auront subi dans la forme de leur régime intérieur une altération opérée par la révolte et dont les suites seront menaçantes pour d'autres Etats, cesseront par là même de faire partie de cette alliance et en resteront exclus jusqu'à ce que leur situation présente des garanties d'ordre et de stabilité.

Lorsque les Etats où de pareils changements seront ainsi effectués feront craindre à d'autres pays un danger imminent, par leur proximité, et lorsque les puissances pourront exercer à leur égard une action efficace et bienfaisante, elles emploieront pour les ramener au sein de l'Alliance, premièrement les démarches amicales, en second lieu une force coercitive, si l'emploi de cette force devenait indispensable ».

les principales questions Européennes, au nom du principe de l'équilibre, et intervient même dans la formation du droit des gens.

C'est par les cinq grandes Puissances qu'est réglée en 1831 la question de la neutralité de la Belgique. Ce sont elles encore qui fixent en 1841 le régime des Détroits. Au Congrès de Paris, en 1856 elles neutralisent la Mer Noire et établissent les principes du Droit Maritime moderne : abolition de la course, règles du blocus, insaisissabilité de la marchandise appartenant aux neutres, inviolabilité du pavillon neutre, exception faite de la contrebande de guerre.

En 1869 la neutralité du Luxembourg est proclamée par le Concert. En 1871 le concert, amputé momentanément de la France, abolit la neutralité de la Mer Noire.

Au Congrès de Berlin (13 Juin-13 Juillet 1878) les grandes Puissances essaient d'apporter une solution à la question d'Orient.

En 1884 et 85, à Berlin, elles s'occupent des questions coloniales : délimitation des zones d'influences des territoires africains, proclamation de la liberté commerciale du bassin du Congo et de la libre navigation sur le Niger et le Congo ; proclamation, enfin, du principe que toute prise de possession d'un territoire doit être suivie d'une occupation effective.

Ce sont encore les grandes Puissances, qui élaborent, en 1907 à Algésiras, un statut du Maroc.

A la veille même de la grande guerre ce sont leurs Ambassadeurs réunis en conférence à Londres qui imposent à la fois aux Turcs et aux Etats Balkaniques victorieux le traité de Londres du 30 mai 1913.



PARAGRAPHE II

Les Grandes Puissances et la S. D. N. à sa naissance et à ses débuts

Puisque telle était l'influence des Grandes Puissances dans la Société des Etats, il était vain de croire que l'on pourrait organiser une Société des Nations, c'est-à-dire poser des règles et des sanctions, sans tenir compte du fait, sans tenir compte de la grande importance des grands Etats. C'eût été faire œuvre utopique et même faire œuvre anti-juridique. Car le grand principe de l'égalité des Etats n'implique nullement leur droit à une égale participation dans les affaires internationales (1).

(1) Parlant de ce principe de l'égalité, un commentateur du Pacte de la Société des Nations, M. Olof Hoijer s'exprime ainsi : « La seule égalité qui soit dûe aux groupements humains, comme elle est dûe aux individus, membres d'une société politique, c'est l'égalité de droits, c'est-à-dire l'égalité devant la loi et la faculté de faire respecter et reconnaître librement en justice les droits subjectifs. Mais lorsqu'il s'agit de la formation et du gouvernement de la Société, l'égalité abstraite devient une absurdité en même temps qu'une injustice. C'est une absurdité, car il est invraisemblable, qu'un Etat, puissant, riche et peuplé se borne à jouer un rôle équivalent à celui d'un Etat débile et minuscule. C'est également une injustice, car la première règle de justice devrait consister à donner à chaque membre de la Société un rôle correspondant à l'utilité sociale qu'il représente ». Olof Hoijer. *Le Pacte de la Société des Nations*, Paris, Spes 1926, p. 74.

Un peu plus loin, M. Hoijer donne cette définition de l'égalité : « La véritable égalité, c'est une proportionalité ». *Op. cit.* p. 74.

Il ajoute « ce qu'il faut c'est qu'ils (les Etats) aient des possibilités égales de faire valoir leurs droits. Mais, dans la constitution de cette Société et ultérieurement dans sa direction, ils doivent se contenter de disposer d'une influence proportionnelle à leur valeur sociale respective ». *Op. cit.* p. 74, 75.

Cf. aussi : les commentaires de M. de La Pradelle, sur l'œuvre de la Conférence de la Paix de La Haye de 1907 en matière d'arbitrage obligatoire et notamment ses commentaires sur les cri-

Lorsque l'on veut créer une Société des Nations, les premiers projets de Wilson parlent d'une seule assemblée de délégués. Les Anglais font remarquer qu'il n'est pas mauvais d'instituer à côté d'une Assemblée nombreuse un concert des grandes puissances. En un mot, les Anglais demandent que dans la construction internationale on tienne compte de ce fait que les grandes puissances doivent avoir une part prépondérante dans la conduite des affaires internationales.

A cet égard les Anglais se montrent psychologues. Ils savent que si la Société des Nations que l'on construit ignore le concert des grandes puissances, ce concert se reconstituera et gouvernera peut-être selon son bon plaisir et non pas d'après les principes juridiques.

Si au contraire, on donne à ce concert une formation dans un cadre juridique, si on le charge d'une mission

tiques de Ruy Barbosa, délégué du Brésil, dirigés au nom de l'égalité des États, contre le projet de Cour de justice arbitrale :

« La véritable égalité n'est pas celle qui donne à tous les mêmes droits, mais, d'une manière plus juste et plus nuancée, donc plus exacte, celle qui proportionne les droits aux devoirs et les pouvoirs aux responsabilités... Ce que l'égalité juridique demande, c'est, dans un différend, l'identité de situation des plaideurs..... Or l'administration judiciaire internationale fait partie de la gestion générale des affaires de la communauté. Pour cette gestion, sont particulièrement qualifiés ceux qui, par leur importance, sont plus que tous autres exposés à subir les inconvénients d'une mauvaise administration ».

(Geoffre de La Pradelle, cours « L'influence de la S. D. N. sur le développement du droit des gens », Faculté de Droit de Paris, 1930/31, 31^e leçon).

Cf. enfin cette formule élaborée par l'Union juridique internationale à sa 2^e session, en Novembre 1919 :

« Tous les États sont juridiquement égaux. Cette égalité de droits n'implique pas une égale participation à l'administration commune des intérêts internationaux. Cette participation dépend des conditions d'aptitude matérielle et morale dont la détermination incombe à la communauté internationale ».

précise, si on lui reconnaît certains droits, le concert fonctionnera dans le cadre de la S. D. N. et pour le plus grand bien de la S. D. N. (1).

On retrouve la même idée dans le projet de Smith, délégué Sud-Africain (2). Dans son 4^e projet, Wilson lui-même distingue trois catégories de membres de la S. D. N. : grande, moyenne et petite (3).

Si un pareil projet rencontre une vive opposition des autres Etats et si l'on décide en dernier lieu que les petites puissances auront quatre représentants au Conseil, il n'en reste pas moins qu'un Conseil est créé, où les grandes puissances ont un siège *permanent* tandis que

(1) « Les premières conceptions wilsoniennes du Pacte ne comportaient pas une dualité des organes. Il devait n'y avoir dans la Société qu'une Assemblée de délégués, sorte de congrès périodique où devaient se débattre entre les ministres des affaires étrangères ou leurs délégués directs les grandes questions de la politique mondiale. L'idée de juxtaposer un conseil restreint à cette Assemblée est une conception d'origine anglaise due en particulier à Lord Robert Cecil, et visant un but très précis et très pratique. Il s'agissait à côté du Congrès périodique qui n'eût vraisemblablement abouti qu'à des combinaisons d'équilibre ou de clientèle et fût resté dépourvu de facultés d'action, d'instituer un organe restreint, capable de prendre des décisions rapides et reposant sur la force et la *cohésion* des grandes puissances. On espérait perpétuer, dès l'organisation de la paix, la prépondérance ou le condominium des grandes puissances alliées ou associées qui, au moment des négociations de Paris avaient réalisé un véritable gouvernement de fait. Cela est si vrai, que, dans la conception de Lord Robert Cecil, le Conseil devait être uniquement composé de 2 représentants de chacune des cinq grandes puissances ». (Georges Scelle « Une crise de la Société des Nations, la Réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève, mars-septembre 1926 » pages 7 et 8).

(2) Miller : *The Drafting of the Covenant*. J. P. Putnam's Sons New-York et Londres 1928, II, p. 39 sqq. ; cf. aussi I, p. 161.

(3) Miller, II, page 146. *Op. cit.*

les petites puissances ne font qu'y passer et sont en minorité (1).

Si l'on a décidé de donner satisfaction partielle aux petites puissances, c'est afin de les intéresser à l'œuvre de la Société des Nations, à l'œuvre du Conseil, c'est aussi afin qu'elles soient en quelque sorte les représentants de la communauté internationale, les témoins qui empêchent les grandes puissances à ne considérer que leurs propres intérêts (2).

Il n'en reste pas moins que le Conseil se compose en majorité de grandes puissances qui n'y sont même pas nommées, mais désignées par ces mots :

« Le Conseil se compose de représentants des principales puissances alliées et associées ainsi que » (3).

(1) « Il fut décidé et les petites puissances s'en contentèrent que leurs représentants au Conseil n'y seraient qu'au nombre de quatre, c'est-à-dire que les Big Five y auraient à titre permanent ce qu'on appela alors une « majorité de justesse ». (Georges Scelle, *Op. cit.* page 8).

(2) « On voulut lui (conseil) donner un aspect équitable et même généreux. C'est un fait que les Etats qui ont dans les grands problèmes politiques un intérêt moins direct ou plutôt qui ont pour principal intérêt le maintien de la paix, pourront exercer plus aisément une fonction d'impartialité et conciliation ». Jean Ray, Commentaires du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, Sirey 1930, I, p. 170.

(3) Cette rédaction motive l'amendement du gouvernement néerlandais proposé le 25 mars 1921 et tendant à rédiger l'article ainsi que suit : « Le Conseil se compose de représentants des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire Britannique, de la France, de l'Italie, du Japon, pour autant et aussi longtemps que ces Etats seront membres de la Société ainsi que de... ».

PARAGRAPHE III

Rupture de l'équilibre entre les Grandes Puissances et les Petites au sein du Conseil de la Société des Nations

La sagesse eût été, de conserver l'équilibre ainsi obtenu entre les grandes et les petites puissances. C'est une solution opposée qui prévalut et toute l'évolution de la composition du Conseil de la Société des Nations montre qu'une politique contraire a été suivie et l'est encore.

Tout d'abord l'idée de roulement fait son apparition. Tous les petits Etats veulent être tour à tour membres du Conseil. Puis, l'idée de la représentation des continents et des groupements remplace celle du roulement. En tout cas, il y a des rivalités, des compétitions entre petits Etats.

Pour satisfaire ces ambitions, sur la proposition de Léon Bourgeois et de Lord Balfour, le Conseil à sa 21^e session en Septembre 1922 décide de porter à six le nombre de membres non permanents (1).

Dès cette époque le représentant de l'Italie, le marquis Imperiali fait observer qu'il y a rupture de l'équilibre entre membres permanents et non permanents. Il obtient même du Conseil l'adoption du texte suivant inséré dans le projet de résolution, soumis à l'Assemblée (2) :

« Le premier alinéa de l'art. 4 est basé sur un certain principe (3) à l'égard du nombre des membres perma-

(1) J. O., S. D. N. 1922, page 1197.

(2) J. O., S. D. N. 1922, page 1199, A 1922, P., Ann. p. 157 (Ann. 22).

(3) Prédominance des membres permanents ainsi que le montre la suite de la résolution.

nents et celui des membres non permanents du Conseil. L'augmentation proposée du nombre des membres non permanents apporte à ce principe une modification sensible. Toutefois, une augmentation ultérieure du nombre des membres permanents pourra rétablir le principe dont l'article 4 est l'application sans que la modification aujourd'hui proposée puisse être considérée comme préjudiciant à ce rétablissement » (1).

L'Assemblée une fois saisie de la proposition du Conseil, la transmet à sa première commission où la majorité s'affirme favorable à la résolution (2).

Cependant, en séance plénière, le délégué des Pays-Bas, M. Struycken, au nom de la minorité déplore cette augmentation et fait cette déclaration prophétique :

« Les travaux préparatoires des fonctionnaires et des experts gagneront en importance et en influence. On ne peut encore prédire si le système des sous-commissions s'introduira ou s'étendra ou bien *s'il se formera ce que les Anglais appellent « an inner circle »* (3).

Cependant et malgré cette prédiction, le président de l'Assemblée de l'époque, M. Edwards, délégué du Chili, se félicite, dans son discours de clôture, de cette augmentation :

« Le Conseil élargi marque dans l'histoire de notre Société un grand pas vers la démocratisation de sa Charte » (4).

(1) A cette époque ni l'Allemagne, ni les Etats-Unis, ni la Russie ne font partie du concert. On escompte leur entrée ce qui portera à 7 le nombre des grandes puissances contre 6 aux petites. La majorité de justesse sera rétablie.

(2) A 1922. P. Ann. Pages 156 et 157.

(3) A. 1922. P. p. 223. C'est sur ce point qu'il est vraiment prophète.

(4) A 1922. P. p. 394.

L'expérience va bientôt prouver cependant que c'est la minorité qui avait raison et qu'à vouloir oublier qu'il faut assurer aux grandes puissances une situation juridique en rapport avec leur situation de fait, on va les orienter dans la voie du rétablissement du concert européen.

★★

Un nouveau pas vers la démocratisation est accompli en 1926, lorsque l'on porte à 9 le nombre des sièges non permanents.

Le prétexte de cette augmentation nouvelle est l'entrée de l'Allemagne dans le Conseil. Mais à ce rythme, si chaque fois qu'une grande puissance entre au Conseil il faut faire accompagner son entrée de celle de plusieurs membres non permanents, le Conseil finira par devenir aussi nombreux que l'Assemblée.

Quoiqu'il en soit, l'Italie, dont à cet égard la doctrine ne varie pas, tient à faire par l'organe de son délégué M. Scialoja une importante déclaration :

L'Italie n'accepte l'augmentation de membres non permanents que « sous la condition que si l'on augmentait le nombre des membres permanents, on diminuerait celui des non-permanents ; le chiffre de 14 est un maximum, si l'on veut que le Conseil puisse fonctionner » (1) (2).

Le résultat de cette nouvelle augmentation ne se fait pas attendre.

Dès 1927 M. Löfgren (Suède) remarque :

« S'il faut en croire les communiqués publiés on a discuté ici, à Genève, des questions politiques brûlantes

(1) J. O., S. D. N. 1926, p. 880.

(2) Dans le même sens Lord Robert Cecil disait déjà en 1919 : « Si le Conseil est trop nombreux, la Société des Nations est compromise ». (Cité par Miller, *Op. cit.* II, p. 471).

en des réunions auxquelles ont assisté seulement certains membres du Conseil. Evidemment, personne ne songerait à reprocher aux hommes d'Etat de délibérer séparément sur les problèmes qui intéressent directement leur pays, même s'ils relèvent du domaine de la S. D. N. Mais il faut constater franchement que l'expérience de l'année écoulée n'a pas été de nature à dissiper les appréhensions de ceux qui, à la dernière assemblée, ont exprimé l'avis qu'une extension du Conseil augmenterait le danger de voir les questions politiques importantes soustraites à sa décision et transférées à un cercle intérieur de représentants de certaines Puissances » (1).

D'autres représentants de petits pays se font entendre dans le même sens.

« Au cours de ces deux dernières années on a eu l'impression qu'il s'est créé au sein du Conseil, un Conseil suprême qui se réunit en même temps que le Conseil lui-même, mais à huis clos » (2).

Un autre délégué constate aussi que : « du fait de l'élargissement du Conseil, il est résulté une tendance en quelque sorte naturelle et incoercible de la part des grandes puissances à travailler et à délibérer entre elles. Ainsi se serait formé une sorte de super-Conseil » (3).

Les représentants des grandes puissances ont beau alors, soit plaider les circonstances atténuantes tirées des événements politiques (4), soit indiquer que les en-

(1) A. 1927, P. p. 46.

(2) Hambro (Norvège) A 1927, P. p. 57.

(3) Caballero (Paraguay) A 1927. P. p. 100.

(4) « C'est une Assemblée qui à l'unanimité, presque d'enthousiasme, avait invité les hommes qualifiés des nations les plus exposées à se voir entraînées par leurs dissentiments dans une nouvelle guerre, à se parler, à échanger leurs idées, à rechercher en commun les moyens d'assurer la paix entre eux ». A 1927, P. p. 89. Briand.

trétiens incriminés n'ont eu pour but que de faciliter la tâche du Conseil qui doit donner son adhésion aux résolutions préparées, il n'en reste pas moins que c'est justement le rôle du Conseil d'être une réunion de grandes puissances avec un très petit nombre de tierces parties, c'est justement son rôle de préparer ces résolutions et de les soumettre ensuite à l'Assemblée (1).

(1) « Si nous ne nous trompons, dit un commentateur du Pacte, dans l'esprit du Pacte, le Conseil, organe des graves décisions politiques représentait essentiellement le concert des grandes puissances auxquelles quelques autres avaient été adjoindues pour représenter une sorte d'impartialité presque anonyme : Cette conception a été sacrifiée : Ce sont des intérêts particuliers — intérêts nationaux ou intérêts de groupes, — qui ont obtenu d'être représentés au Conseil à côté des grandes puissances dont la volonté — qu'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette — est réellement déterminante dans le monde. Le Conseil ainsi constitué et devenu trop nombreux ne pouvait pas délibérer sur certains des problèmes essentiels dont il a la charge. Il devait se former en son sein un conseil plus restreint. Et si le fait a été d'abord plus ou moins caché, il est devenu notoire et le *Temps* du 8 mars 1928 pouvait sans la moindre gêne, en relatant les débats relatifs aux mitrailleuses de St-Gothard, mettre en titre : « Réunion des 5 délégués permanents ». C'est ainsi à une élimination partielle des moyennes et petites puissances qu'ont abouti les avocats maladroits de la démocratie ». (Ray, *Op. cit.* I, page 186).

Un autre commentateur écrit : « Le plus clair résultat de la réforme du Conseil sera d'y déterminer une sorte de concentration, c'est-à-dire d'y créer plus ou moins ostensiblement un occulte comité du Conseil, qui exclura non seulement ceux de ses membres, qui représentent de trop petites puissances, mais ceux qui, en représentant les moyennes avaient auparavant toujours voix au chapitre. Ainsi, l'élargissement au lieu de faire participer plus d'Etats aux décisions effectives, ferait du droit de décision l'apanage d'un groupe de plus en plus restreint et sublimeraient le procédé aristocratique au lieu de le diminuer.

Il ne s'agit pas d'une supposition. Lors des dernières sessions du Conseil ses décisions avaient été prises en privé par quelques puissances le plus directement intéressées et communiquées ensuite aux autres puissances intéressées, puis en dernier lieu, au Conseil, on pourrait presque dire, à fins d'enregistrement.

L'augmentation lente des membres du Conseil a apporté, quoi que l'on dise, une très sensible modification à la structure de la Société des Nations et à son équilibre intérieur (1).

★★

L'agrégation des quatre puissances, seuls membres permanents du Conseil, doit être, si on veut la comprendre, replacée dans cette histoire de l'augmentation des membres du Conseil. Les grandes puissances ont pris peu à peu l'habitude de former ce cercle intérieur que prévoyait la minorité qui s'est opposée à la réforme du Conseil, et c'est de là que leur est venue l'idée de légaliser en quelque sorte leurs réunions (2).

.....Le résultat était fatal, dès lors que l'équilibre était détruit, entre les grandes puissances portées à se concerter entre elles et le groupe des non permanents, d'autant plus incapable de faire réellement contrepoids qu'il s'émiettait en se multipliant. Il y a malheureusement tout lieu de craindre que cette pratique se développe.

L'archie ne tend nullement à disparaître, mais plutôt à s'affirmer sans hypocrisie. L'élargissement du Conseil au lieu d'une mesure de démocratisation, peut fort bien devenir un procédé dictatorial à double détente qui permettrait à trois ou à quatre Etats d'imposer leur volonté d'abord à leurs collègues du Conseil, puis, par ceux-ci, à l'Assemblée. »

(Georges Scelle, *Op. cit.* p. 158/159).

(1) « Nous croyons donc qu'en interprétant littéralement l'art. 4 (qui permet l'augmentation du nombre des membres du Conseil assez facilement) on en a déformé le sens et qu'il y a là, sans aucun doute, un amendement implicite et subreptice du Pacte. »

(Georges Scelle, *Op. cit.* p. 108).

(2) Cf. cette remarque très exacte d'un député à la Chambre des Députés française : « On a parlé du contenu du Pacte comme s'il apportait tellement de choses nouvelles et inattendues ? Est-ce que, chaque fois qu'une question importante se pose à Genève, des conversations ne s'engagent point entre ce que vous appelez les 4 grandes puissances occidentales ? Elles

Certes, il leur est permis de s'entendre sur les questions qui les intéressent directement, mais n'aurait-il pas mieux valu que le Concert européen et le Conseil de la S. D. N. demeurent confondus ? Sans l'entente des quatre puissances tout l'organisme de la Société des Nations est frappé d'impuissance. Ou, pour dire plus exactement, sans l'entente des grandes puissances qui font partie de la S. D. N., celle-ci ne peut fonctionner normalement. Et à cet égard, il convient que la Société se félicite de tout ce qui favorise leur accord.

C'est ce que n'a pas manqué de faire, à l'ouverture de la 14^e Assemblée de la Société des Nations, le Président du Conseil en exercice. Parlant de l'œuvre de la S. D. N. dans l'année écoulée, il note qu'aussi bien en matière économique qu'en matière de désarmement les progrès sont nettement insuffisants et il ajoute :

« Les choses eussent été différentes si les grandes puissances, qui doivent marcher en tête, avaient pu se concerter au préalable sur un programme positif et précis. C'est pourquoi la Norvège a salué avec satisfaction la conclusion, dans le cadre de la S. D. N. du pacte à Quatre, en dépit des appréhensions d'une nature formelle que ce Pacte avait fait naître.

Il n'est pas nécessaire d'avoir de grandes connaissances internationales pour se dire que les résultats que pourront atteindre les quatre grandes puissances signataires, pour le développement de la collaboration et du

ont lieu le matin, et la réunion de la Société des Nations a lieu l'après-midi..... Cette pratique se trouve en quelque sorte consacrée par un traité, inscrite dans un texte... » (M. Frossard, Séance du 9 juin 1933, J. O., R. F. 10 juin D. P.).

rapprochement économique et politique exerceront leur influence dans le monde entier » (1).

Certes, tout cela est exact, mais tout cela prouve aussi que pour le fonctionnement normal de la Société des Nations, il lui faut aujourd'hui trois organes : l'assemblée, le Conseil et le concert des grandes puissances « permanentes », réaction naturelle contre l'alourdissement du conseil.

On peut alors se demander, ce que le Conseil vient faire entre l'Assemblée représentant toutes les puissances et le Concert des Quatre.

Et d'autre part, l'on peut se demander si le Conseil, tel qu'il avait été conçu, à l'origine de la Ligue, avec l'adjonction aux grandes puissances d'un nombre restreint de petites puissances, témoins et collaborateurs précieux, ne valait pas mieux que ce concert où seules les grandes puissances sont représentées ?

Cependant, il faut bien noter que les ambitions d'un certain nombre de petits Etats continuent à pousser la S. D. N. dans une autre voie puisqu'à cette même 14^e Assemblée on a encore augmenté le nombre de membres non permanents, porté de neuf à dix.

Il est vrai que l'on a ajouté aussitôt, qu'il s'agissait d'une augmentation provisoire et que le problème serait repris dans son ensemble à l'expiration de la période de trois ans pour laquelle le nouveau membre a été élu (2).

(1) Mowinckel (Norvège). Discours d'usage à l'ouverture de la 14^e Assemblée de la S. D. N. le lundi 25 septembre 1933.

(2) Le rapport du comité chargé d'étudier le système d'élection au Conseil avait été renvoyé par l'Assemblée devant sa première commission.

A la deuxième séance de cette commission tenue le mardi 26 septembre 1933 le comte Piola Caselli (Italie) commente en ces

Saisie par sa Commission, l'Assemblée a adopté la résolution conçue en ces termes :

« L'Assemblée,

ayant examiné le rapport du Comité chargé d'étudier le système actuel des élections au conseil,

Approuve la recommandation du Comité tendant à la création provisoire d'un nouveau siège non permanent au Conseil et déclare en conséquence, qu'il est désirable que pour la période commençant lors de l'élection des membres non permanents du Conseil, à la session de l'assemblée de 1933, et prenant fin lors de l'é-

termes le rapport de la Commission spéciale, d'après le journal de la 14^e session de la S. D. N. du 27 septembre 1933 :

« Il rappelle, que devant le Comité, deux solutions ont été préconisées, à savoir :

1°) une modification du système actuel quant à la représentation des groupes, qui permettrait la représentation d'un nouveau groupe composé des Etats qui ne font actuellement partie d'aucun groupe (!) et

2°) la création d'un ou de deux nouveaux sièges non permanents au Conseil.

La première solution éviterait la nécessité d'une augmentation du nombre des membres du Conseil, mais il est apparu que, dans les circonstances actuelles, il serait très difficile, sinon impossible d'obtenir l'accord nécessaire en vue d'une modification du système existant quant à la représentation des groupes au sein du Conseil.

La majorité du Comité a donc estimé qu'il était inévitable d'augmenter le nombre des sièges non permanents. Dans son mémorandum de 1931, le gouvernement portugais proposait d'augmenter d'une unité le nombre de sièges. Au cours de la discussion au sein du Comité, le membre portugais a cru devoir recommander une augmentation de deux sièges. Certains membres du Comité se sont opposés à une augmentation du nombre des membres *estimant que le Conseil est déjà trop nombreux.*

Dans ces conditions, le Comité a adopté, à l'unanimité, un *compromis qui a un caractère tout à fait provisoire.* D'après cette solution transactionnelle, la réclamation des Etats non groupés qui demandent à pouvoir entrer au Conseil serait reconnue provisoirement, *mais une décision définitive quant à de nouvelles modifications d'ordre constitutionnel serait ajournée.*

lection des dits membres non permanents en 1936, le nombre des sièges non permanents au Conseil soit provisoirement porté de neuf à dix étant entendu que vers la fin de la dite période la question du nombre des membres du Conseil fera l'objet d'un nouvel examen et que tous les membres de la Société auront toute latitude de proposer telle solution définitive qui leur paraîtra désirable... » (1).

Le Conseil de son côté, votait la même résolution (2) et le Portugal était élu membre non permanent.

Fait significatif de la réaction bienfaisante contre l'augmentation continue du nombre des Membres du Conseil, le Portugal n'obtient que 30 voix, un grand nombre de délégations ayant voté pour son concurrent.

★★

Il nous semble que cette situation ne peut aboutir qu'à l'une des deux solutions suivantes : ou bien le Conseil augmentant en nombre perdra la réalité de ses pouvoirs au profit de l'Assemblée, d'une part, et du Concert des Membres Permanents, d'autre part ; ou bien la Société des Nations, entendant l'avertissement du Pacte à Quatre, comprenant qu'elle a fait fausse route, reformera son Conseil et reviendra à la conception première de sa composition. Alors, le concert des grandes puissances se fondera de nouveau dans le Conseil rénové. Nous souhaitons cette dernière solution : ainsi le Pacte à Quatre aura contribué utilement au progrès de la Société des Nations et au redressement d'un de ses organes essentiels.

(1) Assemblée plénière, 6^e Séance, 2 octobre 1933.

(2) Séance du 4 octobre 1933, résolution communiquée à l'Assemblée à sa 8^e Séance plénière, 9 octobre 1933.

CHAPITRE II

Révision et Sécurité

« En ce qui concerne le Pacte de la Société des Nations
« et notamment ses articles 10, 16 et 19, les Hautes Parties
« Contractantes décident d'examiner entre elles, et sous
« réserve de décisions qui ne peuvent être prises que
« par les organes réguliers de la Société des Nations,
« toute proposition relative aux méthodes et procédures
« propres à donner dûment effet à ces articles. »

Avec l'article I^{er}, l'article 2 est certainement le plus important du Pacte de collaboration et d'entente.

C'est celui qui a provoqué les plus vives réactions de l'opinion publique, car c'est celui qui touche de plus près aux points névralgiques du Covenant.

Comme pour l'article I^{er}, nous allons étudier successivement dans une section première les divers états de cet article, puis dans une section deuxième la contribution qu'il apporte au Pacte de la Société des Nations.

SECTION I

Les divers états du texte de l'article 2

D'après les déclarations du premier Ministre britannique à la Chambre des Communes, l'article 2 était « le détail » le plus important de la collaboration des quatre puissances (1).

(1) ...« Il était donné à entendre que, si cette conception d'entente et de coopération entre les puissances était adoptée comme une aide immédiate pour la paix... les dispositions amicales engendrées ainsi auraient d'autres effets bienfaisants. Ce serait nécessaire, en effet, et le gouvernement britannique élaborera de nouveaux détails à cet égard.

Dans sa rédaction primitive l'article 2 ne traitait que de la révision des traités de paix.

« Les quatre puissances confirment le principe de la
« révision des traités de paix, d'après les clauses du Pacte
« de la S. D. N. dans le cas où se vérifieraient des situa-
« tions susceptibles d'amener un conflit entre les Etats.
« Elles déclarent en même temps que ce principe de ré-
« vision ne peut être appliqué que dans le cadre de la
« S. D. N., dans un esprit de compréhension mutuelle et
« de solidarité des intérêts réciproques. » (1)

D'après cette rédaction, comme le déclarait Mac Donald aux Communes, le premier domaine où devait se développer et s'affirmer la collaboration des membres permanents du Conseil de la S. D. N. était celui de la révision des traités de paix.

C'est la première fois que, dans un texte officiel, on affirme d'une façon aussi nette le principe de la révision, mieux encore, c'est la première fois qu'on spécifie qu'il s'agit bien de la révision des traités de paix.

Il est vrai que l'on a soin d'ajouter que cette révision se place dans le cadre de la Société des Nations, que le principe ainsi confirmé l'est d'après les clauses du Covenant.

Il n'en est pas moins vrai que dans la conception de M. Mussolini ce principe est détaché de tous les autres principes du Pacte et du droit international. Il est mis en vedette.

M. Lloyd George — des détails de quoi ?

M. Mac Donald — des détails du plan, de façon que le plan n'ait pas simplement pour objet général la paix et que son grand et presque unique détail soit la révision des traités. (Chambre des communes, séance du 23 Mars 1933).

(1) article 2 de la première proposition italienne. (Livre Bleu du gouvernement français.)

D'autre part, tandis que l'article 19 du Pacte de la S. D. N. parle d'un « nouvel examen des traités devenus inapplicables », l'article deux du Pacte romain met en cause, « les situations susceptibles d'amener un conflit entre Etats ».

Il est vrai que dans l'article 19, il existe aussi une phrase consacrée aux situations dont le maintien *met en péril* la paix du monde, mais le nouveau pacte romain va plus loin ; il ne s'agit plus de situations « dont le maintien met en péril la paix du monde », mais de situations « *susceptibles d'amener un conflit* entre les Etats ». Ce n'est qu'une nuance, peut-être, mais elle est sensible.

Plus encore que dans les termes de l'article deux, pris séparément, c'est dans la combinaison de l'article deux et de l'article 1^{er} du projet italien qu'il faut voir les plus grandes innovations en cette matière.

Aux termes de l'article 1^{er}, les quatre puissances occidentales devaient s'engager d'abord « à réaliser entre elles une politique effective de collaboration ».

Puis, une fois d'accord, devaient s'engager à « agir » dans le domaine des relations européennes pour que cette politique (arrêtée par elles) soit adoptée en cas de nécessité aussi par les autres Etats.

Or, comme premier « détail » de la collaboration des quatre puissances, il y a confirmation du principe de révision.

C'est pourquoi les petites puissances pouvaient craindre qu'une fois d'accord, les quatre signataires du pacte leur imposeraient par la pression, une révision faite contre leur gré.



Le deuxième projet Mussolini comporte des adoucissements de forme.

« Les quatre Puissances confirment que les stipulations
« du Pacte de la Société des Nations, tout en impliquant
« un scrupuleux respect de toutes les obligations des
« traités comme un moyen de réaliser la Paix interna-
« tionale et la sécurité, envisagent aussi la possibilité de
« la révision des traités de paix dans le cas où se vérifie-
« raient des situations susceptibles d'amener un conflit
« entre les Etats. Dans le but de régler ou de définir
« l'application de ce principe de révision, les quatre
« Puissances déclarent qu'une telle application doit s'ef-
« fectuer par des accords fondés sur une mutuelle recon-
« naissance des intérêts de toutes les parties en cause et
« dans le cadre de la Société des Nations. » (1)

Cet article deux apporte au précédent article deux les modifications suivantes :

Tout d'abord on ne se borne plus à affirmer le seul principe de la révision, en lui conférant en quelque sorte une priorité sur les autres.

Au contraire, dans ce nouveau texte, on commence par affirmer le scrupuleux respect de toutes les obligations des traités, sans préciser les traités dont il s'agit.

Puis, après cette solennelle confirmation du principe à qui l'on reconnaît qu'il est le seul sur quoi se fondent la paix et la sécurité internationale, on pose comme exception non plus le principe, mais la possibilité de la révision des traités de paix.

La formule précédente « dans un esprit de compréhension mutuelle et de solidarité des intérêts réciproques »

(1) traduction du livre bleu du Gouvernement français.

est clarifiée par l'affirmation de la nécessité d' « accords réalisés dans le cadre de la S. D. N. ».

Mieux encore on fonde ces accords sur le principe de la réciprocité formulée ainsi que suit : « mutuelle reconnaissance des intérêts *de toutes les parties en cause* ».



Enfin, de son côté le gouvernement britannique, comme il l'avait déclaré à la séance de la Chambre des Communes le 23 mars 1933, élabore les détails susceptibles d'après lui d'allier à la fois et ce principe de la révision et le respect des intérêts des tierces parties.

Aussi, communique-t-il le 1^{er} avril 1933 un texte ainsi conçu :

« Les quatre puissances confirment que, si les dispositions du Pacte de la Société des Nations stipulent un respect scrupuleux de toutes les obligations contractuelles comme moyen de réaliser la Paix et la sécurité internationales, elles envisagent également la possibilité de la révision des traités de Paix quand il se produit des conditions susceptibles de donner naissance à un conflit entre Nations.

« En vue de faciliter le jeu de l'article 19 du Pacte, les quatre puissances proposent ce qui suit : si et quand un gouvernement soulève telle question particulière impliquant la révision d'un traité, la situation devrait être clarifiée tout d'abord par des négociations qui seront menées et des accords qui seront conclus, sur un pied d'égalité, entre les quatre puissances et les gouvernements directement intéressés ; ces négociations et ces accords seront basés sur la reconnaissance réciproque des intérêts de toutes les parties et dans le cadre de la Société des Nations. » (1)

(1) Traduction d'après le livre bleu français.

Tout comme le gouvernement italien dans son deuxième texte, le gouvernement britannique tient à mettre tout d'abord en valeur et comme principe le respect de toutes les obligations contractuelles, comme moyen de réaliser la paix et la sécurité. La seule différence, à ce point de vue, entre ce texte et le texte italien, c'est qu'il parle d'obligations contractuelles, terme large, au lieu de parler des obligations des traités.

En outre, il emploie le verbe « stipuler » au lieu du verbe « impliquer » du texte italien.

En effet, le respect des traités et des territoires n'est pas seulement impliqué dans le Pacte de la Société des Nations mais expressément stipulé par celui-ci.

En ce qui concerne l'exception à ce principe, à savoir la possibilité de la révision des traités de paix, le texte anglais comme le deuxième texte italien l'envisage lorsqu'il y a des conditions susceptibles de donner naissance à un conflit entre nations.

Sur ce point le texte anglais semble plus audacieux que le texte italien qui parlait de ces conditions susceptibles de donner naissance à un conflit en employant l'expression « quand se vérifient » ce qui oblige à vérifier, alors que le texte anglais dit « quand il se produit » et éloigne toute idée de vérification.

Mais en ce qui concerne la procédure de la révision, le texte anglais est beaucoup plus soucieux que les deux premiers textes italiens des droits des autres Etats, surtout si on lie l'article deux à l'article premier.

L'article 1^{er} du projet britannique a supprimé toute idée de directoire.

Aussi ce n'est pas une révision imposée par les quatre, après accord entre eux, aux autres Etats ou aux tierces

parties, mais c'est au contraire, sur ce point, la collaboration des quatre et des tierces parties dans une procédure nouvelle imaginée par les Anglais.

Cette procédure comprend plusieurs stades.

Tout d'abord il convient de noter qu'elle écarte toute idée de révision totale, toute idée de reconstruction d'ensemble des traités de paix, hypothèses qui n'étaient pas écartées par la rédaction italienne et la simple affirmation de la possibilité de révision des traités de paix.

Le texte anglais parle de révisions particulières :

« Si et quand un gouvernement soulève telle question particulière impliquant la révision d'un traité.... »

En outre, lorsque un gouvernement soulève une question impliquant cette révision, on ne procède pas immédiatement à celle-ci où plus exactement on ne fait pas immédiatement appel au mécanisme de la révision : on commence par négocier en vue de « clarifier » la situation, afin de voir si réellement la révision s'impose et si l'on ne peut pas l'éviter.

Ces négociations sont poursuivies sur un pied d'égalité par les quatre puissances et les gouvernements directement intéressés.

On ne parle plus de pression. Le pied d'égalité exige le consentement de tous.

On s'est demandé si le texte, en opposant le groupe des Quatre aux Etats directement intéressés, n'a pas exclu pour l'un des Quatre la possibilité de demander une révision.

Il faut écarter, à notre avis, pareille interprétation. Car si aucun des Quatre n'est intéressé à la révision, on ne voit pas pourquoi les Quatre se saisiraient du problème.

S'ils le faisaient, on pourrait dans ce cas plus justement encore qu'ailleurs parler de directoire. Il nous semble que le texte anglais n'exclut pas l'hypothèse que, parmi les gouvernements directement intéressés, se trouve un ou plusieurs des Quatre. Si le texte de l'article deux oppose les Quatre aux autres puissances directement intéressées, c'est que les Quatre constituent déjà un groupement. On y invite les autres Etats intéressés, de même que le Conseil de la Société des Nations invite un membre de la Société qui ne fait pas partie de ce Conseil à participer à ses délibérations lorsqu'on discute une question visant particulièrement ce membre.

Supposons maintenant cette puissance intéressée invitée et un accord obtenu en matière de révision. Comment devra se poursuivre la procédure ?

Le texte anglais parle de faciliter le jeu de l'article 19.

Ceci a l'air de vouloir impliquer que les parties reviendront devant la Société des Nations pour qu'à l'unanimité, elle les invite à modifier le traité qui les lie. Mais l'hypothèse n'est pas soutenable puisque l'accord est supposé réalisé entre les Etats intéressés.

Pratiquement les Etats intéressés ne reviendront plus devant l'Assemblée de la Société des Nations, et en ce sens, il convient de dire que l'article deux du projet britannique n'est pas fait pour faciliter le jeu de l'article 19, mais pour faciliter le jeu de la révision elle-même et supprimer en fait l'article 19.

L'article deux du projet anglais tend à procéder aux révisions éventuelles par l'intervention, d'une part des gouvernements intéressés et, d'autre part, des membres du Club des Quatre. Après avoir supprimé le Directoire

à l'article 1^{er}, l'article deux du projet britannique le réintroduit en matière de révision.

Que devient alors le cadre de la Société des Nations ?

★★

Aussi les protestations sont-elles d'une importance capitale.

C'est tout d'abord le Conseil de la Petite Entente qui, dans son communiqué que nous avons déjà cité, s'élève contre les accords qui auraient pour but de permettre aux Grandes Puissances de disposer des droits des tiers, qui proteste contre l'idée même de la révision (1).

(1) « Ayant soumis à un examen approfondi les événements des jours derniers, le Conseil permanent de la petite Entente est arrivé à la conclusion que toute collaboration d'Etats qui a pour but d'établir des rapports amicaux entre eux et de régler les questions qui les concernent exclusivement est souhaitable et salulaire. Toutefois les Etats de la Petite Entente ne sauraient reconnaître que l'on sert la cause des bonnes relations entre les différents pays par des accords qui auraient pour but de disposer des droits des tiers, soit que ces accords obligent leurs signataires à prendre des décisions concrètes, soit que ces derniers aient pour but d'exercer seulement une pression sur des pays autres que ceux qui ont conclu ces accords.

Comme on ne peut disposer du bien d'autrui ni directement ni indirectement, les Etats de la Petite Entente formulent dès à présent leurs réserves les plus expresses concernant la conclusion éventuelle de tels accords pour tout ce qui aurait trait à leurs droits et à leur politique. Les accords de cette nature appartiennent au passé et en tout cas aux temps où la Société des Nations n'existait pas.

Les Etats de la Petite Entente regrettent en outre que dans les négociations des jours derniers l'idée d'une politique révisionniste ait été soulignée. Se plaçant sur le terrain de l'intérêt général de la paix, et tenant compte du sentiment unanime et profond de leur pays, ils considèrent de leur devoir d'attirer l'attention sur le fait qu'une politique révisionniste, amenant nécessairement des réactions énergiques, n'est pas de nature à calmer les esprits des nations et à renforcer les sentiments de confiance qui, seuls, permettent la collaboration mutuelle.

De son côté le gouvernement belge dans son aide-mémoire remarque très finement que la révision s'opère déjà depuis 1919 et qu'il vaut mieux pour elle être discrète, qu'il y a danger de la proposer comme unique but à la collaboration des grandes puissances :

« Sans qu'on ait eu recours à l'application de l'article 19, plusieurs clauses importantes des traités de paix ont subi depuis la guerre une révision ; celle-ci s'est opérée à l'amiable, en s'inspirant des circonstances.

Mais autant il est sage d'ajuster de commun accord les engagements internationaux aux conditions nouvelles ou de rechercher le moyen de corriger les inconvénients que leur application aurait révélés, autant il serait périlleux de proposer comme but à la collaboration des Puissances la révision des traités conçue d'une manière générale et abstraite. Adopter un semblable programme exposerait au risque d'affaiblir le respect dû aux traités et de compromettre gravement l'ordre international. Et une semblable action, loin de restaurer la confiance, aurait pour effet de l'ébranler irrémédiablement ».

Aussi, le gouvernement belge suggère-t-il l'idée sage et profonde, croyons-nous, qu'il convient de rattacher la notion de sécurité à la notion de révision. Notons que ce point de vue correspondait aux idées du Gouvernement français et que celui-ci devait le soutenir fermement dans les négociations qui allaient suivre.

« A son article 19, il (le pacte) prévoit, note par ailleurs l'aide-mémoire belge, la révision des traités dans l'inté-

C'est pourquoi les Etats de la Petite Entente considèrent comme essentiel de concentrer leurs efforts communs en vue des travaux pacifiques qui seuls peuvent assurer la paix et la sécurité du monde. »

(Communiqué du Conseil de la Petite Entente (25 Mars 1933).

rêt de la paix. Mais le pacte l'entoure de garanties dont on ne saurait, sans grave danger, la dissocier. Elle est liée notamment avec l'engagement d'observer scrupuleusement toutes les obligations des traités, de respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des membres de la Société, de régler pacifiquement les différends qui s'élèveraient entre eux et de ne point se faire justice à soi-même » (1).

C'est, très heureusement définie, la pensée même du gouvernement français à cet égard.

« Nous ne méconnaissons nullement, déclarait à la Chambre le Président du Conseil, le 6 Avril 1933, l'article 19 du Pacte de la Société des Nations... Il est juste, en effet, de conjurer les dangers éventuels de guerre, mais il faut donner aussi la vie aux articles qui ne vivent pas seulement les dangers éventuels, mais les menaces immédiates de guerre, c'est-à-dire, les articles 11, 12, 15 et 16 du Pacte... Certes, l'histoire enseigne qu'aucun traité n'est éternel. Par l'article 19 on s'est efforcé de déterminer une procédure pacifique qui requiert une unanimité. Si celle-ci un jour n'apparaissait plus nécessaire, il faudrait admettre qu'elle doit cesser aussi d'être invoquée en face d'un péril imminent qui exigerait que soit secourue l'innocente victime d'une agression... » Et pour tout dire d'un mot, le président du Conseil ajoutait : « il faut que le pacte nouveau, pour être utile soit en réalité, la suite logique des grandes constructions pacifiques auxquelles il se réfère lui-même : Pacte de la Société des Nations, pacte intégral et non morcelé ou tronqué... »

(1) Aide-mémoire du Gouvernement Belge du 2 Avril 1933.

Sur ce point, le gouvernement rencontrait l'adhésion de tous les orateurs ; tous insistaient sur la nécessité de lier tous les articles du Pacte de la Société des Nations, sur la nécessité notamment de lier les articles 10, 16 et 19 (1).

Dans son mémorandum du 10 Avril 1933 le gouvernement justifie cette manière de voir :

« Il ne peut d'ailleurs être question d'un choix arbitraire entre ces articles. Le lien qui les unit ne saurait être dissocié. L'article 19 offre le moyen légal, exclusif du recours à la force, d'adapter les traités existants à des situations internationales dont il serait vérifié que le maintien pourrait mettre en péril la Paix du monde. Cet article et ces possibilités ne sauraient être contestés. Mais d'autres principes, qui ne lui cèdent en rien en importance, sont affirmés par d'autres articles. Par exemple, l'article 10 stipule l'obligation de maintenir contre toute

(1) M. Bergery à cette séance précise la question en ces termes : « Je crois à la nécessité de l'organisme de révision, mais je n'en suis que plus qualifié pour faire la réserve que je dois faire... : Je ne comprends pas qu'on puisse évoquer, même pour un avenir lointain, l'idée de révision, inscrite dans l'article 19 du Pacte, sans évoquer en même temps l'idée de sécurité inscrite dans l'article 16 ; » Il ajoutait aussi « du jour où l'art. 19 cesserait d'être un article sans possibilité d'application pratique, je ne verrais plus quelle objection pourrait soulever de quelque côté que ce soit l'idée d'organisation de la sécurité. »

A la même séance M. Herriot, reprenant sa formule favorite, disait : « Le Pacte, rien que le Pacte, tout le Pacte, le Pacte, n'est pas un instrument dont on puisse extraire un article en rejetant les autres... En vérité il y a à la fois l'article 19, l'article 10 et l'article 16. »

En tous cas, en ce qui concerne la révision, tous étaient d'accord pour rejeter la révision par un directoire. « Nous ne pouvons pas... concevoir de procédure de révision, disait M. Léon Blum, imposée, je ne dirai pas seulement par la force, mais simplement par le poids irrésistible de la conjonction et de la coalition des puissances les plus massives du monde. »

agression extérieure l'intégrité territoriale des membres de la Société ; l'article 16 prévoit des mesures d'ordre économique et militaire, contre les Etats ayant recouru à la guerre en violation de leurs engagements. Si l'on devait assigner à la collaboration des puissances des objets précis dans les limites du Pacte, le souci d'assurer la pleine efficacité de ces articles ne devrait pas s'imposer avec moins de force que celui de permettre une mise en œuvre éventuelle de l'article 19. » (1)

Aussi, le gouvernement français propose-t-il le texte suivant pour l'article deux :

« Les Hautes Parties Contractantes en vue de l'application éventuelle en Europe des articles du Pacte, et notamment des articles 10, 16 et 19, décident d'examiner entre elles et sous réserve de décisions qui ne peuvent être prises que par les organes réguliers de la Société des Nations, toutes propositions tendant à donner leur pleine efficacité aux méthodes et procédures prévues par ces articles. »

Le texte du gouvernement français ne donne plus comme les textes précédents la révision comme grand « détail » du plan d'entente et de collaboration.

Il ne parle même pas de la révision.

(1) Mémorandum du Gouvernement français, 10 Avril 1933

D'ailleurs le mémorandum continue, en montrant qu'il serait inopportun de faire de la révision le seul objet, le seul but de la collaboration des Quatre : « Le gouvernement de la République ne peut d'ailleurs s'empêcher de souligner qu'à insister en termes généraux sur les principes de la révision, on risque de faire naître des espoirs qu'il serait impossible de satisfaire, ou de susciter des inquiétudes qui, même injustifiées, ne manqueraient pas de faire obstacle au rapprochement des peuples. Il ne croit pas, en particulier, qu'au moment où, dans une partie de l'Europe se poursuit une évolution des esprits et des institutions, dont il est impossible de discerner le terme, il convient de tenter une nouvelle expérience. »

L'identité de vues sur tous ces points est complète entre le gouvernement français et le gouvernement belge. Cf. l'aide-mémoire du gouvernement Belge, 2 Avril 1933 cité p. 62.

Il indique simplement que les quatre puissances membres permanents et seuls membres permanents du Conseil de la Société des Nations doivent, sous réserve de décision à prendre par les organes réguliers de la Société des Nations, examiner entre eux trois articles du Pacte, trois articles litigieux dont on assure ainsi la liaison : 10, garantie territoriale, 16, sanctions et 19, révision des traités.

Mais, le gouvernement français ne demande aucun changement ni de méthode, ni de procédure ; prudemment, il se contente d'offrir aux quatre puissances intéressées, comme premier objet de leur collaboration, l'examen de propositions tendant simplement à donner pleine efficacité aux méthodes et procédures prévues par ces articles.

Enfin, autre fait important à noter ; se souvenant de l'opposition qui fut faite à l'article 10 aux Etats-Unis, dont on espère toujours le retour au sein de la Société des Nations, et même de l'opposition qui fût faite à cet article par les membres non européens de la Société, le gouvernement français propose de limiter l'application éventuelle de ces articles à l'Europe et à l'Europe seulement.

De cette façon le Pacte d'entente régionale dû à l'initiative du gouvernement italien devient régional par l'objet même de l'activité de ses futurs membres.

★ ★¹

Le gouvernement allemand, à la date du 24 avril 1933, propose au texte du pacte français l'amendement suivant :

« Les quatre puissances confirment que les obligations
« du Covenant exigent un respect scrupuleux de toutes
« les obligations des traités comme moyen d'assurer la
« Paix et la Sécurité, mais elles reconnaissent aussi la
« possibilité de la révision des traités de paix dans des
« conditions qui pourraient conduire à un conflit entre
« les Nations. A ce propos et en vue de l'application éven-
« tuelle en Europe des principes énoncés aux articles 10
« (abrégé du contenu de l'article) et 19 (abrégé du con-
« tenu de l'article du Pacte) elles décident d'examiner
« entre elles et sous réserve de décisions qui ne peuvent
« être prises que par les organes réguliers de la Société
« des Nations toute proposition tendant à donner la
« pleine efficacité à ces principes ».

Au lieu de :

« Les H. P. C. en vue de l'application éventuelle en
« Europe des articles du Pacte et notamment des arti-
« cles 10, et 16 et 19, décident d'examiner entre elles et
« sous réserve de décisions qui ne peuvent être prises que
« par les organes réguliers de la S. D. N. toutes propo-
« sitions tendant à donner leur pleine efficacité aux mé-
« thodes et procédures prévues par ces articles ».

Par cet amendement le gouvernement allemand essaie de revenir plus ou moins à l'article deux du deuxième projet italien : il affirme comme celui-ci d'abord le principe du respect scrupuleux de toutes les obligations des traités, mais affirme aussi avec la même netteté la possibilité de révision des traités de paix.

Notons ici une expression défectueuse : «révision des traités de paix *dans des conditions qui pourraient conduire à un conflit entre nations* ».

Elle laisserait supposer que la révision conduit à un conflit alors qu'au contraire elle doit avoir pour but de l'éviter. Ce n'est de toute évidence qu'un lapsus de rédaction.

Par contre, et ceci est important : le gouvernement allemand accepte l'adjonction à l'article 19 de la référence à l'article 10 (dans la deuxième partie de l'article 2 du projet). A cet égard il se rapproche davantage du texte français que les textes anglais ou italiens mais il ne mentionne pas l'article 16 relatif aux sanctions.

D'autre part, tandis que le texte français donnait pour objet à l'examen des quatre puissances les propositions tendant à donner pleine efficacité aux méthodes et procédures prévues par le Pacte, le gouvernement allemand propose, comme objet d'examen par les quatre puissances, toute proposition tendant à donner pleine efficacité aux principes mêmes énoncés par les articles mentionnés. Sur un autre point, texte allemand et texte français concordent : le gouvernement allemand limite, comme le gouvernement français, à l'Europe, l'éventuelle application des nouvelles procédures.

★ ★

De longues négociations devaient suivre. Elles eurent pour base, ainsi que nous l'avons déjà souligné, le texte français.

Aussi, le gouvernement français pouvait affirmer au gouvernement belge (1), au sujet de cet article 2, qu'en ce qui le concerne, le gouvernement de la République n'acceptera pas la dissociation des articles 10, 16 et 19 :

« Le Gouvernement belge rappelait très justement de quelles garanties, dont on ne saurait la dissocier, avait été entourée par les signataires du Pacte la procédure de révision des Traités prévue à l'article 19 dans l'intérêt de la paix. Le Gouvernement du Roi n'aura pas manqué de relever la place faite à cette préoccupation dans l'ar-

(1) Note du 24 Avril 1933.

ticle 2 du Projet français où, après avoir tendu à ramener, l'accord projeté dans le cadre de la Société des Nations, l'on marque le lien étroit qui doit unir l'étude des procédures d'application de l'article 19 du Pacte à celles des articles 10 et 16, sans que l'une ou l'autre de ces dispositions puisse être dissociée en vertu d'une discrimination arbitraire. »

★★

C'est en définitive la rédaction française bien que légèrement modifiée qui figure dans le texte paraphé. Les articles 10, 16 et 19 demeurent liés. Il n'est plus question de la révision seule. On parle à la fois de l'intégrité territoriale, des sanctions et de la révision éventuelle des traités.

Le texte français a subi cependant les modifications suivantes :

Le cadre européen de l'application éventuelle de ces articles disparaît. Le Pacte est universel ; il est dangereux de donner des interprétations différentes de l'application des articles selon les continents, ou de mettre sur pied deux systèmes différents, l'un valable pour l'Europe, l'autre pour les autres continents. D'ailleurs nous ne pensons pas que le gouvernement français ait insisté sur ce point.

Par contre, sans aller jusqu'à la rédaction proposée par le gouvernement allemand, on ne se contente plus de donner pour objet à l'examen des Quatre les propositions tendant à donner efficacité aux anciennes méthodes et procédures des articles 10, 16 et 19.

Les Quatre se concerteront et soumettront à l'Assemblée de Genève des propositions tendant à donner leur pleine efficacité aux articles 10, 16 et 19, même si ces propositions *innovent sur les procédures et méthodes actuellement en vigueur.*

SECTION II

Contribution de l'article 2 du Pacte à Quatre au Pacte de la Société des Nations

L'article 2 propose à la collaboration des quatre signataires du Pacte l'examen des articles 10, 16 et 19 du Covenant dans un but déterminé. De cette manière, l'on peut soutenir que le Pacte à Quatre rentre dans le cadre de l'institution genevoise, non seulement en théorie, par ses formules, mais encore, en fait, par l'activité que se proposent les quatre membres permanents du Conseil de la Société des Nations.

L'examen auquel doivent se livrer les quatre puissances n'est cependant qu'un examen de clarification. Il n'a pas pour objet d'élaborer un texte ou une interprétation qui s'imposeraient aux organes réguliers de la Société. La liberté de ces derniers demeure entière : les Quatre ne feront que préparer une base de discussion ; ils feront des propositions « sous réserve de décisions qui ne peuvent être prises que par les organes réguliers de la Société des Nations ».

Mais sous cette réserve, l'engagement est pris d'examiner des propositions de nature à *donner plein effet* aux articles 10, 16 et 19.

Quels sont ces trois articles ? Et pourquoi leur examen doit-il être poursuivi conjointement ? Telles sont les questions qui se posent.

PARAGRAPHE I

L'examen de l'article 10

L'article 10, le plus important, ou en tout cas l'un des plus importants du Pacte de la Société des Nations, pose le principe du respect et du maintien de l'intégrité ter-

ritoriale et de l'indépendance politique des membres de la Société des Nations (1).

Pourquoi cet article nécessite-t-il un examen « propre à lui donner effet ? »

Il est inconcevable qu'une organisation internationale puisse subsister, si les membres de cette organisation ne se garantissent pas entre eux leur propre sécurité. Le problème de l'existence des Etats est un problème primordial ; c'est même le problème fondamental du droit international. La Société des Nations ne sera qu'un vain mot tant qu'il sera licite à un ou plusieurs membres de cette Société de porter impunément atteinte à l'existence d'un autre membre de la Société.

Or, si l'article 10 pose bien le problème de la sécurité et en affirme le principe, il n'organise que fort médiocrement le système de sa garantie.

Quel est en effet ce système ?

Aux termes de l'article 10 les membres de la Société s'engagent à « respecter ... l'intégrité territoriale et l'indépendance politique... des membres de la Société », c'est-à-dire, s'engagent à s'abstenir eux-mêmes de toute agression.

— En outre, les membres de la Société s'engagent à «... *maintenir* l'intégrité territoriale et l'indépendance politique... des membres de la Société », c'est-à-dire s'engagent à garantir cette intégrité et cette indépendance.

(1) « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Il semble que de cette façon le problème de la sécurité est résolu. La sûreté des Etats est garantie par l'article 10, véritable pacte d'assistance mutuelle ; mais ce n'est qu'une illusion.

Des difficultés naissent dans la pratique : c'est « l'agression extérieure » qui déclenche la garantie. Mais qu'est-ce qu'une agression ? Qui est juge du fait de savoir s'il y a ou s'il n'y a pas agression ? L'appréciation du *casus foederis* de cette alliance particulière conclue par les signataires de l'article 10, reste l'apanage exclusif de chaque membre de la Société. Et cette appréciation est purement subjective. Aucun des membres n'a aliéné son indépendance sur ce point, en souscrivant à l'article 10.

Il y a cependant un essai d'organisation internationale de cette sécurité dans l'alinéa 2 de cet article.

Aux termes de cet alinéa, le Conseil de la Société des Nations « avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation (de garantie internationale) en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression ».

Mais cet essai lui-même est bien timide : la recommandation du Conseil doit être l'œuvre de l'unanimité de ses membres (1) : un vote hostile et il n'y a plus de recommandation.

Cependant, quelque faible que soit le pouvoir du Conseil, il a encore paru trop grand à certains membres de la Société.

Ne pouvant aboutir — comme ils l'auraient désiré — à la suppression totale de l'article 10, ils n'en sont pas

(1) Il faut en effet combiner l'article 10 avec l'article 5 du Pacte aux termes duquel « sauf dispositions expressément contraires du présent Pacte... les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion ».

moins arrivés à obtenir que l'on soumette à la 4^e Assemblée une résolution interprétative de cet alinéa :

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimera devoir recommander l'obligation de mesures militaires comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions de chaque Etat.

Il appartient au pouvoir constitutionnel de chaque membre de juger en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité territoriale d'un membre dans quelle mesure le dit membre est tenu à assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

Toutefois la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance ».

Qu'importe, si dans cette résolution demeure le mot « recommandation », qui dans le langage de la Société des Nations fait naître une obligation internationale.

Il n'en reste pas moins que cette résolution affirme le libre droit d'appréciation du pouvoir constitutionnel de chaque membre et par là, sape l'autorité du Conseil sur ce point.

Au vote, cette résolution recueille l'unanimité des voix moins l'abstention de la Finlande et le veto de la Perse. Aussi la résolution n'est-elle pas admise.

Mais ce vote n'en affaiblit pas moins l'article 10. Il montre clairement avec quel soin jaloux les Etats se réservent l'appréciation du *casus foederis*, et leur absolue indépendance à cet égard.

Le problème de l'organisation de la sécurité demeure entier. Il faut donner, — si on veut le résoudre — à un organe international, le Conseil — le droit de déclencher, à la simple majorité, le jeu de la garantie.

Il faut aussi trouver un critère objectif de l'agression.

Il n'est donc pas mauvais de proposer à l'examen des puissances l'article 10 afin que soient trouvées des « méthodes et procédures propres » à lui « donner dûment effet » — effet qui lui fait défaut aujourd'hui.

PARAGRAPHE II

L'examen de l'article 16

L'article 16 (1) organise un système de sanctions con-

(1) « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société.

2. En ce cas, le Conseil a la devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

3. Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Il se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux, par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent des dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

tre tout Etat qui recourt à la guerre, contrairement aux engagements du Pacte de la Société des Nations.

Le système repose sur les bases suivantes :

Chaque membre de la Société doit rompre toutes relations, commerciales, financières ou personnelles avec l'Etat « en rupture de Pacte ».

Chaque membre doit en outre s'engager à réaliser autour de l'Etat en rupture de Pacte une sorte de blocus d'un genre nouveau : il doit interdire à cet Etat tous rapports commerciaux, financiers ou personnels avec tous les autres Etats, qu'ils soient membres *ou non* de la Société des Nations.

Dans l'application de ces mesures de blocus les Etats se doivent un mutuel appui.

Ils doivent encore leur appui à celui d'entre eux contre qui une mesure spéciale est dirigée par l'Etat en rupture de pacte.

Ils doivent aussi prendre toutes les dispositions pour faciliter, à travers leur territoire, le passage des forces qui participent à l'action organisée par la Ligue elle-même.

Nous arrivons ainsi, à la sanction militaire : le soin d'organiser celle-ci incombe au Conseil de la Société des Nations, tandis que les sanctions économiques et financières appartiennent en propre à chaque membre. Aux termes de l'article 16, alinéa 2, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Etats de contribuer à créer une force armée mise au service de la Société des

4. Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

Nations, en mettant à la disposition de la Ligue une partie de leurs effectifs militaires, navals et aériens (1).

Tel est le système organisé par l'article 16. Pourquoi faut-il donc que les grandes puissances examinent cet article ?

N'est-il pas clair ? Ou quelle est sa faiblesse ?

Deux raisons militent en faveur de cet examen.

La première, c'est que, si l'article 16 n'a jamais été appliqué (2), il a été longuement étudié et amendé, sans que les amendements aient été ratifiés, ce qui est, évidemment, une cause de l'affaiblissement de l'article.

Le besoin de cette étude à laquelle on s'est livré, a été fortement mis en relief par un mémorandum du Secrétaire Général (3). Sur le rapport du délégué italien (4)

(1) Le dernier alinéa de l'article 16 prévoit encore la sanction de l'exclusion. Mais celle-ci s'applique en cas de violation de n'importe quel engagement de la Société. Le blocus au contraire et les sanctions militaires sont des sanctions « majeures » qui n'entrent en jeu que lorsqu'il y a recours illégal à la guerre.

(2) Il y eut cependant deux cas où il faillit être appliqué :

1^o Au mois de novembre 1921 le gouvernement britannique avait demandé la réunion extraordinaire du Conseil. Dans sa note il appelait l'attention de celui-ci sur l'avance continue des troupes serbes, croates et slovènes en Albanie et demandait s'il ne convenait pas de prendre les mesures prévues par l'article 16 (J. O., S. D. N. 1921, p. 882).

L'affaire ayant pu s'arranger il ne fut plus question de sanctions.

2^o Lors de l'occupation et du bombardement de Corfou par les troupes italiennes, le représentant du gouvernement grec a déclaré : « on peut se demander si l'on ne se trouve pas en présence d'une hypothèse prévue par l'article 16 du Pacte. » (J. O., S. D. N. 1923, p. 1277)

Mais la Grèce n'ayant pas insisté sur l'application de l'article 16, le Conseil en profita pour admettre « puisque le représentant de la Grèce l'admet, qu'on laisse de côté l'article 16. »

(Lord Robert Cecil, au Conseil de la S. D. N., même affaire.)

(3) P. V. 8^e session du Conseil, Ann. 85 a.

(4) J. O., S. D. N. 1920, p. 308 et sqq.

le Conseil décida, lors de sa réunion de St-Sébastien en 1920, la création d'une commission internationale du blocus. Le rôle de celle-ci devait être d'étudier les problèmes soulevés par l'application éventuelle de l'article 16. Les travaux de cette commission ont été ensuite communiqués à la 3^e Commission de l'Assemblée. Ils étaient d'une telle importance que l'on s'est demandé s'il ne fallait pas faire « une nouvelle rédaction de tout l'article » afin que le texte de l'article 16 soit « conforme à l'interprétation que la Commission donne comme la plus raisonnable » (1).

A la réflexion, on a estimé inutile de modifier, tout le texte de l'article. On s'est contenté de rédiger des amendements accompagnés d'une résolution. Amendements et résolution sont venus en discussion en 1921. L'Assemblée les a adoptés le 4 Octobre de la même année. Mais aucun d'entre eux n'a encore été ratifié par tous les Etats membres de la Ligue.

Aussi la situation est-elle assez confuse. Il y a en matière de sanctions deux textes, dont l'un, l'article 16, garde toute sa valeur juridique, mais se trouve n'avoir qu'une portée morale affaiblie puisqu'à l'unanimité certaines parties de ce texte ont été écartées et une nouvelle rédaction admise (2) par l'Assemblée — et dont

(1) J. O., S. D. N. 1921, p. 1.116, Rapport du Marquis Impériali adopté par le Conseil de la S. D. N. le 2 Septembre 1921.

(2) Les amendements suivants ont été votés mais ne sont pas encore entrés en vigueur :

La dernière partie du premier alinéa de l'article 16 sera rédigée comme suit : « Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les personnes résidant sur le terri-

l'autre a bien recueilli un vote unanime, mais n'a jamais été ratifié.

Cependant quel que soit l'intérêt que présenterait un nouvel examen de cette situation, s'il n'y avait que cette raison d'étudier l'article 16, elle ne serait pas d'une importance primordiale.

toire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, membre ou non de la Société. »

2°) Le second alinéa de l'art. 16 sera rédigé comme suit :

« Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des membres contre qui cette guerre est entreprise. »

3°) Le troisième alinéa de l'art. 16 sera rédigé comme suit :

« Le Conseil doit notifier à tous les membres de la Société la date à laquelle on recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au présent article. »

4°) Le quatrième alinéa de l'art. 16 sera rédigé comme suit :

« Toutefois, si le Conseil jugeait que pour certains membres l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement. »

La complication est encore plus grande lorsqu'on songe qu'en 1923 le gouvernement britannique a proposé une formule nouvelle relative au critère adopté pour l'application du premier alinéa : résidence ou nationalité. Cet amendement britannique avait pour but de répondre aux objections de la France qui était hostile au premier amendement et dont on craignait que l'opposition ne fût si forte que l'amendement ne soit jamais ratifié par elle.

L'amendement britannique fut renvoyé à l'Assemblée suivante. En 1924 une nouvelle rédaction a été proposée que l'Assemblée a votée : « Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et en outre à leur convenance, entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Ils s'engagent également à faire cesser toute communication financière, commerciale et personnelle,

En effet, à cet égard, ce qu'il convient, c'est d'aboutir simplement à un texte unique et ratifié par tous les Etats membres de la Société : c'est toute la procédure des ratifications qui serait peut-être à revoir, car trop d'Etats négligent de donner une réponse quelle qu'elle soit et ainsi des amendements subsistent sans qu'on sache s'ils sont ou non adoptés.

Cela ne laisse pas d'affaiblir singulièrement la portée des articles ainsi amendés.

Mais il y a une deuxième raison d'étudier cet article 16 et elle est autrement importante :

Des questions politiques se posent. Quels sont, en vertu du texte de l'article 16, les droits et les devoirs des neutres ? La notion même de la neutralité est-elle compatible avec l'article 16 ? N'y a-t-il pas lieu de craindre que l'absence de plusieurs grandes puissances paralyse l'application du blocus prévu par cet article ? (1)

Enfin, qu'il s'agisse de blocus ou de mesures militaires, quel sera le critérium de la rupture du Pacte qui déclenchera des sanctions ? Qui aura le droit de tran-

au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat membre ou non de la Société et en outre, à leur convenance entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société ».

L'amendement de 1924 n'est pas encore entré en vigueur et ainsi sur le point de savoir si les relations personnelles seront rompues entre nationaux ou entre résidents, non seulement la question n'est pas résolue, mais elle s'est au contraire encore obscurcie.

(1) Cf. au Conseil les préoccupations du délégué britannique M. Balfour. « Au moment où le pacte a été rédigé on considérerait que les Etats-Unis, la Russie et éventuellement l'Allemagne deviendraient membres de la Société » et M. Balfour insiste en montrant à quel point la situation de la Ligue est différente et combien la paralyse l'absence de ces Etats lorsqu'il s'agit du blocus économique.

(P. V., 8^e Session du Conseil, p. 28).

cher la question de savoir si le *casus foederis* joue ou ne joue pas ?

Comme pour l'article 10 n'est-il pas dangereux de laisser ce point à la seule appréciation des Etats ?

Enfin, en matière de sanctions militaires, quels sont exactement les pouvoirs du Conseil ? Doit-il statuer à l'unanimité ou à la quasi-unanimité ? En d'autres termes, doit-on compter les voix des membres soupçonnés d'être en rupture de pacte ? Que pareille question puisse se poser, voilà qui déjà affaiblit singulièrement les sanctions (1).

(1) La plupart de ces questions ainsi que d'autres qui ont été réglées, mais dans un sens d'affaiblissement, sont exposées dans le programme dressé par le Secrétaire général à l'usage de la commission internationale du Blocus :

« A. — Procédure pour déterminer si un cas visé par l'article 16 s'est produit.

Il résulte des opinions provisoirement exprimées par l'Assemblée que : le secrétaire général signale au Conseil tous les faits établissant, selon lui, qu'un Etat est en rupture de pacte ; le Conseil, à la demande d'un de ses membres, se réunit et il envoie le procès-verbal à tous les membres ; dès qu'un membre est convaincu qu'il y a rupture de Pacte, il prend toutes les mesures nécessaires à l'application du premier alinéa de l'art. 16. *Certains points demandent un examen attentif :*

1° *si l'Etat présumé en rupture du Pacte est membre du Conseil, doit-on tenir compte de son vote pour savoir s'il y a rupture ?*

2° *peut-on donner aux Etats intéressés, qui ne sont pas membres du Conseil, la faculté de participer à la décision ?*

B. — Application du blocus. — Le blocus est-il une mesure de guerre ? Une violation du Pacte, telle que celle qui est prévue à l'article 16 est un acte de guerre, mais crée-t-elle un état de guerre ? Si le blocus est une mesure de guerre faut-il appliquer le droit international du blocus : notification ; blocus effectif ; saisie de la propriété privée ; contrebande ; effet de la rupture du blocus ; règles de la neutralité ? Si le blocus n'est pas une mesure de guerre, faut-il appliquer les coutumes du blocus pacifique, ou quelles règles ? Faut-il rompre les relations diplomatiques et consulaires ? Comment faire cesser les relations avec l'Etat en rupture de Pacte ?

Tant qu'il ne sera pas clairement entendu, que les sanctions s'appliquent automatiquement, par décision du Conseil, prise à la majorité, tant qu'on n'aura pas trouvé un critérium objectif, qui permette le déclenchement des sanctions sans qu'on puisse discuter, sans résultat, sur le fait de savoir, s'il y a, oui ou non, rupture du pacte, il n'y aura pas de véritable organisation internationale et la sécurité ne sera pas complètement garantie.

Voilà pourquoi il est bon que les puissances s'entendent pour étudier les mesures propres à donner effet à l'article 16, comme à l'article 10.

PARAGRAPHE III

Examen de l'article 19

En ce qui concerne l'article 19, troisième article proposé à l'étude des quatre puissances, membres permanents du Conseil, nous sommes obligés de faire une constatation analogue à celles, que nous avons faites au sujet des articles 10 et 16 :

Le principe est posé ; le problème n'est cependant pas résolu.

Rappelons les termes de l'article 19 :

« L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société des Nations à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des

C. — Tous les membres de la Société doivent-ils prendre des mesures identiques ? Peut-on admettre certaines dispenses ? Les grandes puissances ont-elles des obligations spéciales ?

D. — Situation des Etats qui ne sont pas membres de la Société. Seront-ils traités comme des neutres ?

E. — Faut-il créer un organisme permanent, qui serait chargé de toutes les questions relatives au blocus économique ? »

(J. O., S. D. N. 1921, p. 430 et 59).

situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

Il est essentiel de trouver une procédure pacifique d'adaptation des traités, aux circonstances mouvantes de la vie. Ce serait faire œuvre utopique et antijuridique que de croire qu'il est possible de figer à jamais le monde dans une sorte d'immobilité et de consacrer à jamais le statut territorial et contractuel élaboré en 1919 et en 1920.

Mais si l'article 19 pose bien le principe de la révision, comme les articles 10 et 16 posent le principe de la sécurité et des sanctions, il ne l'organise pas mieux que n'organisent la sécurité et les sanctions les articles 10 et 16.

D'après le texte de l'article 19, l'Assemblée de la S. D. N. ne peut modifier aucun traité. Elle peut simplement inviter les Etats souverains contractants à le faire d'un commun accord. Une commission de juristes (1) invitée par le bureau de l'Assemblée à lui donner son avis motivé sur l'article 19 a émis l'avis suivant :

« La commission des juristes réunie sur l'invitation du Bureau de l'Assemblée à la suite de la demande faite par la Bolivie, à la date du 1^{er} Novembre 1920, afin de donner sur la portée de l'article 19, notamment en ce qui concerne les attributions de l'Assemblée du chef de cet article, est d'avis que telle qu'elle a été présentée, la demande de la Bolivie est irrecevable, l'Assemblée de la Société des Nations ne pouvant elle-même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants (2) ».

(1) Cette commission était composée de Scialoja (Italie), Urrutia (Colombie) et de Peralta (Costa-Rica).

(2) A 1921, P., p. 466.

Ne pouvant modifier elle-même les traités, l'Assemblée peut seulement inviter les Etats contractants à le faire. Mais il faut rappeler que les décisions de l'Assemblée en vertu de son pouvoir tel qu'il résulte de l'article 19, ne peuvent être prises qu'à l'unanimité, et cela aux termes de l'article 5 du Pacte que nous avons déjà cité (1).

Quelle est alors la portée de l'invitation ? Une controverse existe. Est-ce un vœu ou bien une obligation de reviser qui pèse sur les organes constitutionnels responsables ? Pour la plupart des auteurs, pour tous ceux

(1) La majorité des auteurs considère que l'unanimité est obligatoire ; il y a cependant une minorité en faveur d'une interprétation opposée. Schucking et Wehberg dans « Die Satzung des Völkerbundes », p. 663. Rollin dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », Copenhague 1923, Tome 2, p. 458. Féodor Korenitch dans « Les origines et l'Œuvre de la S. D. N..... »

Mais ceux qui soutiennent qu'une simple majorité suffit, se fondent sur l'argument suivant : l'invitation n'est qu'un vœu ; or un vœu peut être voté à la simple majorité. Seulement ces auteurs en transformant l'invitation en un simple vœu, ruinent l'importance du texte auquel par ailleurs ils essaient de donner une impulsion nouvelle, en supprimant l'unanimité paralysante. En effet, un vœu n'a aucune force liante.

Pour l'unanimité se sont au contraire prononcés la grosse majorité des auteurs : Fauchille, Charles Dupuis, Weiss, Lord Finley, dans les consultations données au gouvernement chilien à l'occasion de la demande bolivienne en 1920. Cf. Livre rouge du gouvernement chilien, Rappard dans « International Relations as viewed from Geneva », New-Haven, 1925, p. 113, Philip Baker dans « The making of Covenant from the british point of view » dans « Les origines et l'œuvre de la S. D. N. ». Copenhague, 1923, p. 59, Mac Nair dans « Terminaison et dissolution des traités, p. 478 du Recueil Ac D. I. 1928, Larnaude dans « Le Pacte de la Société des Nations », p. 40, Radoïkovitch dans « La Révision des traités et le Pacte de la S. D. N. » Pédone 1930, etc.

Seulement reste à savoir si la voix des parties intéressées doit être comptée ou non ? Se prononcent notamment pour l'exclusion Georges Scelle, Sir John Fisher Williams dans « Permanence of Treaties » A. J. I. L. 1928, p. 100, Albert Wignolle dans « La Société des Nations et la révision des traités ». Rousseau et Cie 1932.

qui admettent l'unanimité, l'obligation de reviser pèse sur l'Etat invité. Ce n'est qu'un vœu pour ceux qui soutiennent que l'unanimité n'est pas nécessaire.

Quoi qu'il en soit, dans les deux cas la difficulté d'application de l'article est la même. Ou bien la majorité suffit et alors ce n'est qu'un vœu, qui n'oblige pas — ou bien l'invitation oblige, mais il faut alors l'unanimité pour qu'elle soit adressée.

Enfin, quand peut-on dire qu'un traité est devenu inapplicable ?

A cet égard la commission des juristes a abouti aux conclusions suivantes qui pour être plus larges que certaines interprétations données par des Etats, sont encore singulièrement restrictives.

« L'invitation de procéder à un nouvel examen d'un traité peut seulement être faite dans le cas où les traités sont devenus inapplicables, c'est-à-dire lorsque l'état de choses existant, au moment de leur conclusion, a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer ».

Il est vrai qu'entr'ouvrant la porte, qu'elle essaie de fermer, la Commission ajoute :

« Ou bien encore dans le cas où existeraient des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

En tout cas, c'est à l'Assemblée de juger si une pareille situation existe.

« ...La commission... est d'avis... que le cas échéant...

l'Assemblée aurait à s'assurer, si une des circonstances se présente à l'examen » (1).

(1) Pratiquement l'article 19 n'a jamais été appliqué.

En 1921, la requête bolivienne échoue parce que déposée en une forme irrégulière.

En 1925 la Chine demande le vote d'un vœu et présente le texte suivant :

« L'Assemblée profondément intéressée par la déclaration de la délégation chinoise considérant un nouvel examen des traités de la Chine, qui d'après l'opinion de la délégation chinoise sont devenus inapplicables — heureuse d'apprendre qu'une conférence des Etats intéressés doit bientôt avoir lieu en Chine en vue d'examiner les questions soulevées, considérant que le but de cette conférence correspond à l'esprit du Pacte et particulièrement à celui de l'article 19, — exprime le vœu qu'une solution satisfaisante leur soit apportée à une date prochaine » (A 1925, P., p. 90).

Avant que l'on passe au vote, la délégation chinoise prévoyant un échec, demande elle-même un ajournement ; puis à une séance ultérieure retire son vœu et en présente un autre :

« L'Assemblée profondément intéressée par la suggestion du délégué chinois touchant la possibilité de *considérer dans l'esprit du Pacte* la situation internationale actuelle de la Chine — heureuse d'apprendre qu'une conférence des Etats intéressés doit bientôt avoir lieu en Chine en vue d'examiner les questions soulevées, exprime le vœu qu'une solution satisfaisante leur soit apportée à une date prochaine » (A 1925, P., p. 102).

Ce vœu est voté sans débats : Il ne contient plus en effet, d'allusion directe à l'article 19 susceptible de faire repousser le premier vœu.

Le délégué chinois a beau insister ensuite dans son discours sur l'article 19 : le texte voté n'en fait nulle mention.

En 1929, la Chine revient à la charge, soutenue par l'Allemagne. Elle demande qu'un comité soit chargé d' « examiner le moyen de rendre effectif l'article mentionné ». (L'article 19), (A 1929, C I, 7^e Séance, Journal, p. 2780, Cf. P. 4^e Séance, Journal, p. 42).

On écarte la création d'un comité et on se contente d'indiquer que l'initiative de la procédure en vue de faire jouer l'article 19, peut être prise, par n'importe quel membre de la Société.

» Un membre de la Société peut, sous sa responsabilité porter à l'ordre du jour de l'Assemblée, en se conformant au règlement intérieur, la question de savoir s'il y a lieu de procéder à

Donc, nécessité de l'unanimité, définition stricte du terme inapplicable : en fait, l'article 19 est, comme les articles 10 et 16, sans efficacité.

Il est cependant essentiel d'aboutir dans ce cas aussi à créer un organisme international ayant le droit, ou à confier à un organe actuellement existant, le droit de reviser pacifiquement certaines clauses des traités, dont le maintien peut amener un conflit ou qui ne correspondent plus aux exigences de la justice ou de la réalité politique.

Il est utopique d'attendre ce seul ajustement de la bonne volonté des Etats. Il est vain d'espérer de créer une Société des Nations durable si on oublie que tout organisme social doit contenir en lui des possibilités d'évolution, sans lesquelles il est brisé par la vie.

PARAGRAPHE IV

Liaison des articles 10, 16 et 19

Si trois articles du pacte de la S. D. N. — affirmant des principes essentiels, — sont en réalité en ce moment lettre morte et exigent un examen nouveau, la faute en est, croyons-nous, au fait que chacun des trois problèmes ou plutôt des deux problèmes (car sécurité et sanctions n'en font qu'un) a été étudié séparément et que, séparément, isolé des autres, il est insoluble.

Le mérite du Pacte à Quatre est d'avoir lié les deux questions ; ce mérite — qui revient au gouvernement

l'invitation prévue à l'article 19 ». (A. 1929, P. 2^e Séance, Jour., p. 394).

Résultat médiocre : il est vrai qu'on ajoute pour l'expliquer que la création d'un Comité peut donner l'impression inopportune que l'article 19 est inopérant.

français — fait que ce pacte contribuera utilement à l'œuvre de la Ligue, même s'il n'est pas ratifié.

Pourquoi jusqu'à présent le problème de la sécurité est-il resté sans solution satisfaisante ?

Pourquoi d'autre part, le seul fait de parler de révisibilité se heurte-t-il à tant de protestations ?

Lorsque dans la Société des Etats se pose le problème d'une organisation internationale de la sécurité par un acte d'assistance mutuelle, quelle est l'objection à laquelle on se heurte ?

La réponse nous est donnée par les travaux du Congrès Interparlementaire de Berlin de 1908. A ce congrès l'américain Barthold demande qu'on reconnaisse à chaque Etat le droit à la possession durable de son territoire; il propose à l'acceptation des nations un traité par lequel elles s'engageront à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale. Qu'est-ce qui pousse d'éminents esprits à rejeter une pareille formule ? Le Belge Huysmans déclare par exemple : « Comment parler de reconnaître l'intégrité de territoire d'Etats modernes, alors que la Pologne réclame encore son indépendance » (1).

En effet, garantir des territoires sans se préoccuper de la question de savoir si les possessions sont justes, sans organiser un procédé d'adaptation de ces possessions, lorsqu'elles ne correspondent pas aux exigences de la justice, est impossible.

En 1919 une reconstruction territoriale a lieu. Elle fait cesser un grand nombre de possessions d'injustice et on se croit autorisé à inclure dans le covenant l'article 10 sur la sécurité. Mais alors, une autre objection

(1) Cité par M. de La Pradelle, Cours de Droit International Public, Faculté de Droit de Paris, 1930-31, 25^e Leçon.

est soulevée immédiatement et notamment aux Etats-Unis (1).

Si l'intégrité territoriale est organisée et garantie, comment se feront les adaptations — actuellement inutiles — mais qui dans la suite apparaîtront peut-être comme nécessaires. Si aucun organisme de révision n'est prévu, des situations pourront naître, tellement injustes, que même une guerre paraîtra tolérable pour les dénouer, que même une guerre sera « juste ». Mais alors que devront faire les garants ?

A supposer même que l'on ne puisse jamais considérer une guerre comme juste, ne peut-on craindre qu'à un moment donné la tension créée par un traité soit tellement insupportable, que même la certitude de la sanction n'arrête pas l'agresseur. Mais alors l'utilité « préventive » de la garantie internationale disparaît et ne se profile plus que le risque de guerre.

Cette objection, jointe aux autres objections, — tirées du principe de la souveraineté — fait en tout cas échouer l'art. 10, et le pacte lui-même, et le traité de Versailles, par surcroît, devant le Sénat américain.

Les Etats-Unis sont absents de la Ligue. Mais l'article 10 demeure. Il est âprement défendu, mais non moins âprement critiqué (2).

(1) idem.

(2) Voici ce qu'écrit de l'article 10 un commentateur du Pacte :

« Il est certain que parmi les 26 dispositions contenues dans le Pacte, c'est celle de l'article 10 qui donne le plus de soucis à ses interprètes officiels ou privés. Pour les uns, elle est honorée comme le bon génie de cette famille que constitue la Société des Nations garantissant à tous ses membres la tranquillité et la sécurité, sans lesquelles ils ne pourraient ni vivre, ni travailler à leur bien-être moral et matériel. Pour d'autres elle est crainte comme le mauvais esprit de la maison, comme la source de res-

Le Canada demande sa suppression, tout au moins son atténuation. Son délégué affirme que selon lui, en vertu de cet article « la possession passe avant la justice » (1). Il obtient qu'on présente à l'Assemblée une résolution interprétative qui affaiblit singulièrement l'article.

Au contraire, d'autres Etats — comme la France — essaient de donner vie et vigueur à l'alliance contenue dans cet article. Leurs efforts aboutissent à mettre sur pied un pacte d'assistance mutuelle. On le propose aux divers membres de la Société. L'un d'eux, consulté sur la sécurité, répond en parlant de la révision et en montrant qu'elle n'est pas organisée :

« Aujourd'hui toute norme, réglant la manière dont peut se changer le statu quo territorial, quand celui-ci n'est plus conforme aux exigences de la justice, aux conditions pour une délimitation équitable des frontières entre Etats, fait défaut, comme d'ailleurs un Forum soutenu par la confiance générale, appelé à connaître les conflits de ce genre avec force obligatoire » (2).

Le Pacte d'assistance mutuelle échoué.

Le protocole de Genève ne connaît pas un sort meilleur. A ce sujet le point de vue des Anglais est très nettement exprimé par le professeur Mac Nair : « S'il nous

ponsabilités inacceptables et de risques incalculables ». (Olof Hoijer, *Op. cit.*, p. 167).

Parlant de l'histoire de l'article 10, M. de La Pradelle s'exprime ainsi : « Voici la clef de voûte du Pacte, un texte qui doit faire réaliser un progrès capital, essentiel... Et des efforts sont tentés en vue de réduire l'énergie de ce texte, ce qui laisse apparaître pour le cas où il y aurait à recourir à son application tendance à l'hésitation, au flottement, pour ne pas dire d'avantage ». (Cours cité, 26^e leçon).

(1) A. 1921, P., p. 834.

(2) A. 1923, C. II, p. 141 : Réponse du Gouvernement néerlandais à la consultation relative au projet de pacte d'assistance mutuelle.

est permis de parler du point de vue britannique, nous sommes convaincus que ceux qui tentent de renforcer les obligations résultant de l'art. 10, du Pacte par des moyens tels que le protocole avorté de Genève, n'obtiendront sans doute pas l'adhésion de la Grande-Bretagne, tant qu'on n'aura pas trouvé la possibilité de modifier l'art. 19 et de lui donner une base satisfaisante. L'insuffisance de la procédure à laquelle l'art. 19 fait allusion et dont l'objet est d'éviter que le statu quo territorial et conventionnel ait le caractère d'intangibilité qu'une garantie mutuelle tendrait à lui donner, a été l'un des principaux motifs de la non-ratification du Protocole de Genève par la Grande-Bretagne » (1).

Et cependant il faut régler le problème de la sécurité.

On ne peut attendre que toutes les possessions d'injustice aient cessé, sinon il y aura toujours contre l'organisation de la sécurité un « veto pour motif de prématurité » (2) et obtiendrait-on une telle reconstruction à un

(1) Professeur Mac Nair : « Terminaison et Dissolution des traités ».

Recueil Ac. de Droit International 1929, II, p. 470.

De son côté M. Rappard indique : « Si la guerre doit être bannie comme moyen de modifier le statu quo, si le droit international, c'est-à-dire essentiellement le droit résultant des traités, doit toujours être observé, alors, il devient absolument indispensable de permettre l'adaptation pacifique du droit international aux expériences changeantes de l'évolution politique ».

(International Relations as viewed from Geneva, p. 109).

Cf. aussi « Le principe condamnant les guerres d'annexion est aisé à formuler mais il appelle une contre-partie. Pas d'annexions par la violence ? Pas de privilèges pour la force ? Alors, va-t-on réellement interdire toute possibilité politique de remaniement territorial et tenter la cristallisation de l'organisation actuelle de l'Europe ? (Olof Hoijer, *Op. cit.*, p. 173).

(2) Raoul Fernandes, A 1925, P., p. 84.

moment donné il y aura toujours lieu de craindre qu'elle ne soit éphémère et que le problème de la cristallisation se reposera.



Si les défenseurs de l'article 10 et de l'article 16 se sont heurtés à l'argument de la révision, les défenseurs de l'article 19 n'ont pas été plus heureux et se sont heurtés à l'impossibilité d'aboutir. Car chaque fois qu'ils ont parlé ouvertement de révision, des inquiétudes sont nées et des résistances se sont organisées au sein des Etats qui craignent pour leur sécurité, qui craignent qu'à trop parler de révision, ne naisse un état d'esprit favorable aux coups de mains, alors qu'aucune résistance contre les agressions n'est encore utilement organisée.

Parlant de l'article 19, un président du Conseil français (1) a d'abord essayé de minimiser l'importance de cet article, en rappelant l'affaiblissement qu'il a subi lors de chacune de ses rédactions successives :

« Dans la première, on disait : « L'Assemblée a le devoir. » Dans la seconde, on disait : « L'Assemblée a le droit. » Dans la troisième : « L'Assemblée peut »....

« La première rédaction disait : « veille à la révision périodique ». La seconde : « Recommande la révision de temps en temps »....

« Vous le voyez : on passait de la régularité à l'arbitraire, de l'obligation à la latitude. »

Après avoir cité ces modifications successives qui affaiblissaient la portée de l'article 19, le chef du gouvernement français affirmait que celui-ci ne pouvait pas en tout cas s'appliquer aux questions territoriales ;

(1) Chambre des Députés, séance du 13 novembre 1930, J. O. R. F., 14 novembre 1930, D. P.

« Et maintenant voulez-vous fixer votre réflexion un instant sur le sens de cet article...

« Si vous l'appliquez à des frontières, « des frontières devenues inapplicables », qu'est-ce que cela veut dire ? Une frontière, ou bien elle existe, elle est appliquée, c'est le temps de paix ; ou bien elle n'est plus appliquée, c'est le temps de guerre. »

Comme cependant le chef du Gouvernement français n'était pas sûr que telle serait l'interprétation de cet article à Genève, lorsque on la demanderait aux juristes, il replaçait alors le débat sur le terrain politique et opposait à toute demande de révision ou de révisibilité un non catégorique et préalable.

«... Comme il faut l'unanimité, et que nous sommes dans le jeu — aucun péril. »

Si des Etats comme la France, porte-parole, à cet égard, d'autres Etats, s'opposent ainsi à toute application éventuelle de l'article 19, c'est parce qu'il est choquant de parler de révision de traités, qui peut être provoqueront, un jour lointain, des causes de conflit, sans jamais vouloir songer à garantir la sécurité des Etats contre des agressions qui peuvent, aujourd'hui même, se produire.

Lorsque le gouvernement italien met de nouveau en avant, par l'article 2 du projet primitif du Pacte à Quatre, le principe de la révision, il provoque de nouveau les mêmes inquiétudes.

Mais — non sans raison — le gouvernement français comprend alors qu'il est temps d'aborder le problème dans son ensemble : puisque seule la reconnaissance de la révisibilité, peut permettre de résoudre le problème de la sécurité, il faut accepter de faire de l'article 19

une réalité. Mais on ne peut non plus — et l'antithèse est aussi vraie que la thèse — organiser la révisibilité qui porte de si graves atteintes à la souveraineté, sans organiser pratiquement la sécurité, fût-ce au prix d'atteintes non moins graves à ce principe de souveraineté.

Tel est le sens de la réponse française aux propositions italiennes : « Il est juste ... de conjurer (1) les dangers *éventuels* de guerre : mais il faut donner aussi la vie aux articles qui ne visent pas seulement les dangers *éventuels*, mais les menaces *immédiates* de guerre, c'est-à-dire les articles 11, 12, 15 et 16 du Pacte (2)....

(1) Déclaration du président du Conseil à la Chambre des Députés, 2^e Séance du 6 avril 1933, J. O. R. F., 7 avril 33, débats parlementaires.

(2) Nous avons déjà indiqué qu'à notre avis le problème de la sécurité (article 10) et des sanctions (article 16) n'était qu'un seul et même problème. C'est la raison pour laquelle l'article 10 n'est pas cité dans ce discours du Président du Conseil.

Cf. Cette controverse entre M. L. Marin et le président du Conseil.

M. Louis Marin : « Le gouvernement n'a pas rappelé l'article 10 ». M. le Président du Conseil, ministre de la Guerre : « Vous savez bien que l'article 10 ne peut trouver son efficacité entière que si vous appliquez les formules que j'ai indiquées (la suppression de l'unanimité) à la tribune aux articles suivants qui le mettent en œuvre et notamment au paragraphe 2 de l'art. 16 qui a, à mes yeux, une importance capitale ».

Cf. cette opinion de M. Olof Høijer, *Op. cit.*, p. 185.

« En général la violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un Etat ne se conçoit pas autrement que comme un acte de guerre où la violation a lieu sans que l'auteur ait suivi la procédure indiquée par les art. 12, 13 ou 15 du Pacte. Ils lui prescrivent de faire examiner au préalable le bien-fondé de ses revendications. Il en résulte que le devoir qui incombe aux membres de la Société de maintenir, contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société se trouve expliqué, précisé, à l'art. 16. Celui-ci il est vrai ne renvoie pas à l'art. 10 et même il n'y renvoie pas intentionnellement ; l'explication en est que les rédacteurs du Pacte ont compris que la violation de

« Si l'unanimité, un jour, n'apparaissait plus nécessaire il faudrait admettre qu'elle doit cesser aussi d'être invoquée en face d'un péril imminent qui exigerait que soit secourue l'innocente victime d'une agression ».

A partir de ce moment-là, la liaison est opérée : elle seule peut permettre de résoudre l'antinomie que semblent présenter les articles 10, 16 et 19 (1).

★★

En proclamant nécessaire cette liaison, le Gouvernement français ne fait d'ailleurs que retourner à la source même, et de l'article 10, et de l'article 19.

Si l'on veut vraiment comprendre ces articles — comme du reste tout le pacte — il est nécessaire d'avoir souvent recours aux états successifs qu'ils ont eus dans les divers projets dont l'amalgame a donné le texte du Covenant.

l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique se produira presque toujours par un acte de guerre contraire aux obligations des articles 12, 13 et 15 du Pacte. Il n'était donc pas nécessaire de renvoyer à l'art. 10... Si donc l'on veut considérer ce pacte comme un ensemble raisonnable et cohérent, il est nécessaire de voir dans les articles 16 et 17 l'expression de l'idée posée en principe à l'article 10 à savoir que les membres sont obligés de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres contre toute agression extérieure ».

(1) « Le problème est vraiment essentiel étant de ceux qui nous mettent en présence d'une antinomie : d'une part la base la plus sûre, peut être la seule incontestée, du droit international se trouve dans les traités, dans le respect des traités et par conséquent du statu quo que consacre l'article 10 du Pacte ; mais d'autre part, il est impossible d'admettre la valeur éternelle d'un traité, le caractère immuable d'une situation donnée ; la justice serait manifestement insuffisante qui s'enfermerait dans un respect envers et contre tout des textes actuellement en vigueur. Il n'y a pas de conflit plus profond... Ray, *Op. cit.*, p. 89-90.

Si l'on examine dans le projet du Colonel House, l'article 20 qui est l'ancêtre à la fois de l'article 10 et de l'article 19 on s'aperçoit que sa rédaction montre très nettement que les deux problèmes sont liés.

« Les parties contractantes s'unissent pour se garantir mutuellement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique ; cependant, pourront être effectuées telles modifications territoriales qui seraient devenues nécessaires dans l'avenir à raison de changement dans les conditions et les aspirations actuelles des races, conformément au principe de self-détermination, et qui seraient regardées par *les trois quarts des délégués* comme nécessaires et propres à assurer le bonheur des peuples intéressés.

« Les parties contractantes reconnaissent également que toute modification territoriale recevra une compensation équitable et que la paix du monde est supérieure en importance et intérêt à toutes les questions de frontière » (1).

Dans le premier projet de Wilson la même liaison est affirmée.

« Les puissances contractantes s'unissent pour se garantir mutuellement l'indépendance politique et l'intégrité du territoire ; mais il est entendu entre elles que tels réajustements pourront être effectués qui pourraient à l'avenir devenir nécessaires à raison de changements dans les circonstances de race ou les aspirations ou les relations sociales et politiques actuelles ».

Ce sont les Anglais qui obtiennent un affaiblissement de l'article dans sa partie concernant la révision éventuelle des traités, portant ainsi une part lourde de res-

(1) Miller, *Op. cit.*, Vol. 2, page 10.

ponsabilité dans l'obscurcissement de ce problème. Le texte qu'ils proposent n'en montre pas moins clairement comment les deux problèmes sont liés, puisque tout Etat qui, dans sa souveraineté, refuse la modification d'un traité perd par ce fait même le bénéfice de la garantie territoriale.

« S'il apparaissait à une époque quelconque que les frontières d'un Etat garanties par l'article premier ne sont plus conformes aux exigences de la situation, la Société prendra la question en considération et pourra recommander aux parties intéressées toute modification qui paraîtrait nécessaire. *Si pareille recommandation est rejetée par les parties intéressées les Etats, membres de la Société cesseront, pour ce qui concerne cet Etat, de se trouver dans l'obligation imposée par la disposition précédente de le protéger contre toute agression extérieure* » (1).

Dans le texte adopté du Covenant les deux dispositions liées font l'objet de deux articles différents.

En proposant de lier l'examen de l'article sur la révision aux articles sur la sécurité et les sanctions, le Gouvernement Français n'a fait que revenir à l'inspiration même du Covenant.

★ ★

Cependant, si le texte paraphé présente cette incontestable utilité de lier les problèmes, certaines interprétations ont affaibli la portée si utile de cette liaison.

S'expliquant devant le Parlement tchèque (2) M. Benès a déclaré :

(1) O. Hoijer, *Op. cit.*, Chapitre concernant l'article 10.

(2) 25 avril 1933.

« Si donc, d'une manière générale, un changement de
« détail ou une adaptation de telle ou telle stipulation
« territoriale des traités de paix pouvait être opéré en
« un endroit quelconque de bon gré, ce serait peut-être
« possible, sous trois conditions :

a) Nulle pression extérieure ne doit s'exercer ... »

Aucune objection contre cette première condition. Il est inadmissible que des tiers imposent, par la pression, la révision des frontières.

Mais M. Benès continue :

« ...L'entente à cet égard ne serait possible que directement entre les peuples intéressés et sous condition indispensable de leur libre assentiment, donné sur la base de leur droit constitutionnel intérieur ».

Interprétation dangereuse à notre avis : Si de nouveau, on veut en matière de révision, se reposer uniquement sur le libre consentement des Etats directement intéressés, autant ne pas parler de révisibilité. Il faut que celle-ci soit organisée internationalement ou elle ne sera point — pas plus d'ailleurs que la sécurité pour laquelle chaque Etat exigera « son » libre assentiment, donné sur la base de « son » droit constitutionnel intérieur.

Cette opposition de la constitution et du droit international est d'ailleurs factice : une obligation internationale peut peser sur l'Etat : libre à son organe constitutionnel compétent d'exécuter ou de ne pas exécuter cette obligation ; celle-ci n'en subsiste pas moins.

Dans les lettres qui ont été adressées par le Gouvernement Français aux Etats de la Petite Entente, le Gouvernement de la République écrit :

« Il ne peut s'agir d'introduire aucune question de
« révision en dehors des règles fixées par l'article 19 du

« Pacte de la Société des Nations. D'autre part, dans
« l'éventualité de l'examen d'une procédure applicable
« au cas où un ou plusieurs Etats, désirant soulever
« une question territoriale réglée par traités, se propo-
« seraient de demander à l'Assemblée de délibérer à ce
« sujet sur la base de cet article 19 du Pacte de la So-
« ciété des Nations, *le Gouvernement de la République*
« *n'acceptera aucune proposition qui tendrait à modi-*
« *fier les conditions dans lesquelles aux termes du Pacte,*
« *l'Assemblée peut valablement inviter des Membres de*
« *la Société des Nations à procéder à un nouvel examen*
« *des traités devenus inapplicables ou de situations in-*
« *ternationales dont le maintien pourrait mettre en*
« *péril la paix du monde. L'unanimité nécessaire en ap-*
« *plication des principes généraux du Pacte devra conti-*
« *nuer à être exigée pour que l'Assemblée puisse émettre*
« *le vote dont il s'agit* » (1).

Si, comme nous le croyons, cela signifie que le gouvernement Français exigera le respect de la règle de l'unanimité quand se présenteront des questions particulières d'application de l'article 19 — dans l'état actuel du pacte — nous sommes parfaitement d'accord, puisque, à notre avis, l'on ne peut aujourd'hui décemment exiger la seule application du principe de révision.

Mais si cela devait signifier que le Gouvernement français s'opposera à tout changement de la règle de l'unanimité « y compris les voix des parties » lorsque viendra

(1) Lettre de M. Paul Boncour, Ministre des Affaires Etrangères à MM. Spalaïkovitch Cesiano et Osusky, Ministres de Yougoslavie, de Roumanie et de Tchécoslovaquie à Paris.

Cf. aussi déclaration remise par M. Laroche, Ambassadeur de France à Varsovie au Gouvernement Polonais (Livre bleu Français).

en discussion l'ensemble du problème posé par les articles 10, 16 et 19, alors il faudra bien se résoudre à la voir subsister en matière de révision, mais aussi en matière de sanctions. Et alors il n'y aura point de révision, mais il n'y aura pas davantage de sécurité possible.

★★

Quoiqu'il en soit, la liaison des deux problèmes reste, affirmée par l'article 2 du pacte à quatre.

Si la Société des Nations veut vivre — si on veut la faire vivre — il faudra résoudre les deux problèmes et pour cela briser la règle rigide de l'unanimité.

Sinon, la Société disparaîtra : Le Pacte à Quatre aura du moins servi alors d'avertissement, aussi bien aux Etats conservateurs, qu'aux Etats qui ne pensent qu'aux revanches qu'elle peut leur offrir, et qui ne veulent cependant, ni les uns ni les autres, lui sacrifier aucune parcelle de leur souveraineté (1).

(1) « De deux choses l'une, — ou l'on veut constituer une
« Société d'Etats bâtie sur le postulat nécessaire de la solida-
« rité sociale, qui se traduit par la règle de droit, la juridiction
« et la sanction, et il faut abandonner le dogme de la Souverai-
« neté pour construire cette Société sur le même plan que toutes
« les autres Société humaines, soit publiques, soit privées ; ou
« bien, on ne veut pas abandonner le dogme de la Souveraineté
« et l'on prétend s'en tenir, pour assurer le maintien de la paix
« aux procédés d'ordre diplomatique. Alors il est parfaitement
« inutile de croire que l'on arrivera jamais à l'établissement de
« la paix permanente, car il n'y a jamais eu de paix sociale
« que basée sur la règle de droit, la décision de justice et la
« sanction. On pourrait édifier un système de coopération di-
« plomatique, mais ce système sera soumis à toutes les fluctua-
« tions ; il sombrera fatalement un jour ou l'autre, comme ont
« sombré tous les systèmes d'équilibre diplomatique que l'on
« a vu fonctionner au cours des temps ».

(Georges Scelle, Une crise de la Société des Nations, page 124 et suivantes).

CHAPITRE III

Le Pacte à Quatre et le Désarmement

« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à faire tous leurs efforts pour assurer le succès de la Conférence du désarmement et se réservent, au cas où, à l'issue de cette Conférence, des questions les concernant spécialement seraient demeurées en suspens, d'en reprendre l'examen entre elles, par application du présent pacte en vue d'en assurer la solution par les voies appropriées ».

L'article 3 du pacte d'entente et de collaboration n'est qu'un texte de circonstance. Il est vrai qu'il conservera sa valeur lorsqu'on écrira la longue histoire des tentatives de désarmement général ; il n'apporte cependant aucune idée nouvelle à l'institution de Genève, il ne donne aucune impulsion nouvelle au Covenant.

Mieux encore : ce texte — même comme texte de circonstance — ne signifie plus grand chose à l'heure actuelle et cependant il a été à l'origine, l'une des causes de la naissance du pacte à quatre et une longue négociation a été nécessaire à son sujet.

Parlant au Sénat Italien, le jour où le pacte à quatre a été paraphé, Mussolini, a été amené à déclarer que ce sont les vicissitudes de la Conférence du Désarmement qui l'ont amené à proposer son pacte aux trois autres puissances Occidentales :

« L'idée d'un pacte de collaboration et d'entente entre

« les quatre puissances occidentales se présenta claire-
« ment à mon esprit l'été dernier après la clôture de
« la première phase de la Conférence du désarmement,
« clôture négative ou presque.

« J'y fis allusion en octobre à Turin.

« Cette idée m'a paru d'une actualité encore plus ur-
« gente au début de mars, quand le panorama de la poli-
« tique européenne apparaissait très sombre pour diver-
« ses causes, dont la moindre n'était pas le défaut de pro-
« grès de la seconde phase de la conférence du désarme-
« ment ».

Quelle était au 18 mars 1933 la situation de la Con-
férence du désarmement ?

Quels remèdes proposait le Chef du Gouvernement
Italien pour faire face à cette situation et que devint son
projet dans les diverses étapes de la négociation qui
s'ensuivit ?

Quelle est la portée de l'article 3, tel qu'il a été pa-
raphé ?

Telles sont les trois questions que nous allons exami-
ner dans les sections qui vont suivre.

SECTION I

La situation à la Conférence du Désarmement le 18 Mars 1933

Le 18 mars 1933, la Conférence de limitation et de
réduction des armements avait plus d'un an d'existence.

Réunie le deux février 1932 à Genève, elle avait tra-
vaillé jusqu'au mois de Juillet de la même année, puis
s'était ajournée et des dissentiments politiques graves la
paralisaient complètement.

Deux conceptions se sont heurtées pendant toute la
période préparatoire à la réunion de la Conférence et

continuaient à se heurter, depuis sa réunion, sans qu'on arrivât à les concilier.

L'une d'elles — et on peut jusqu'à un certain point, l'appeler la conception française — place le désarmement comme terme final de l'organisation de la Paix. Pour elle, le désarmement ne peut être entrepris, que lorsque tous les conflits, susceptibles d'amener une guerre entre deux ou plusieurs Etats, auront obligatoirement un Juge, et lorsque tous les Etats seront assurés que l'obligation de *soumettre les conflits* à l'arbitrage et de *s'incliner* devant la sentence est garantie par l'assistance mutuelle des Etats, ou par l'existence d'une armée internationale. Mais tant qu'il n'y a ni arbitrage obligatoire et généralisé, ni garantie de cet arbitrage, les Etats doivent conserver intacte leur force armée. Cette conception est généralement exprimée en raccourci par la formule : « arbitrage, sécurité, désarmement ».

L'autre conception — conception qu'on peut appeler anglo-saxonne — ne cherche pas à établir une société des Etats aussi parfaite que celle des individus. Elle part d'un fait qui pour elle est hors de doute : la course aux armements, la tension internationale qui en résulte, mènent fatalement à la guerre. Il faut donc tout faire pour l'arrêter. Or, lorsque les Etats cherchent leur sécurité dans les armes, la course aux armements est inévitable, car ils cherchent évidemment cette sécurité dans la supériorité de leurs armements sur ceux de leurs adversaires éventuels. Il convient donc, sans se préoccuper du reste, de limiter d'abord les armements, en établissant un certain équilibre entre eux, puis, en respectant la proportion obtenue, les réduire au plus bas.

A cela, les partisans de la sécurité préalable répliquent

qu'aucune course aux armements n'est à craindre puisque certains grands Etats ont d'ores et déjà des limites d'armements et que la marge de supériorité qui est assurée aux autres, les dispense de chercher toute augmentation.

Mais c'est là que prend place la prétention du groupe des Etats désarmés par les Traités ; ceux-là n'admettent pas que leur limitation d'armements puisse se justifier et se maintenir, si les autres Etats n'en subissent point à leur tour. Ils soutiennent que, s'il était démontré qu'une limitation et une réduction générale d'armements ne peut être obtenue, ils auront le droit de reprendre leur entière liberté. Ils plaident d'abord que leur infériorité — résultant d'une obligation synallagmatique — n'a pour cause que le désarmement général et que cette cause disparaissant, s'il y a échec de la conférence du désarmement, leur obligation tombe. Ils plaident aussi que le principe d'égalité — l'un des principaux du droit des gens — s'oppose aux discriminations qui existent actuellement entre les Etats qui ont le droit d'armer et ceux qui ne l'ont point.

En présence de pareilles divergences, la Conférence du désarmement ne pouvait pas aboutir.

Aussi, au mois de Juillet 1932, la première phase de la Conférence se terminait-elle par le vote d'une résolution qui, en fait, masquait à peine l'échec et le néant des résultats acquis.

Devant ce résultat, l'Allemagne déclarait qu'elle quittait la Conférence et qu'elle n'y reviendrait que lorsque l'égalité des droits lui serait reconnue.

Il était vain de poursuivre les travaux en l'absence d'une grande puissance. Aussi pendant tout l'été et tout l'automne de l'année 1932 d'actives négociations eurent-

elles lieu pour concilier les divers points de vue, si divergents, des parties en présence.

Le 11 décembre 1932, un accord était obtenu.

Cet accord est d'une extrême importance pour la pleine compréhension de l'article 3 du pacte à quatre. Aussi convient-il de le citer :

« Les conversations qui se sont déroulées entre les
« cinq délégations à Genève ont abouti à un accord et
« M. Mac Donald, en sa qualité de Président, a été au-
« torisé à faire, au nom de ses collègues, la communica-
« tion suivante, à propos de la conférence du désarme-
« ment :

« I. — Les Gouvernements du Royaume-Uni, de la
« France, de l'Italie, ont déclaré que l'un des principes
« qui devaient servir de guide à la conférence du dé-
« sarmement devrait être l'octroi à l'Allemagne, ainsi
« qu'aux autres puissances désarmées par traité, de
« l'égalité des droits dans un régime qui comprendrait
« pour toutes les nations, la sécurité, et que ce principe
« devrait trouver son expression dans la convention qui
« contiendra les conclusions de la conférence du désar-
« mement.

« Cette déclaration implique que les limitations res-
« pectives d'armements de tous les Etats devraient être
« inscrites dans la convention de désarmement envi-
« sagée. Il est clairement entendu que les modalités d'ap-
« plication d'une telle égalité des droits restent à dis-
« cuter à la conférence.

« II. — Sur la base de cette déclaration, l'Allemagne
« a fait connaître qu'elle était prête à reprendre sa
« place à la conférence du désarmement... »

Aux termes de cette déclaration, l'égalité des droits

est reconnue à l'Allemagne, mais la France la subordonne à une contre-partie de sécurité. S'il y a de ce fait accord apparent entre la France et l'Allemagne, l'opposition des conceptions française et anglaise demeure.

Que va-t-il se passer à la Conférence du désarmement, si la France continue à subordonner à l'obtention de garanties de sécurité toute mesure de réduction d'armements susceptible de donner un commencement de satisfaction aux principes de l'égalité des droits et si l'Angleterre de son côté continue à prétendre qu'il faut aboutir à une convention du désarmement, sans chercher de nouvelles garanties de sécurité ?

N'y a-t-il pas lieu de craindre que le dissentiment latent entre les grandes puissances, apparaîtra de nouveau avec éclat ?

Quoi qu'il en soit, le 16 mars 1933 Ramsay Mac Donald dépose un nouveau projet de réduction d'armements, où ses concessions en matière de sécurité sont limitées à une sorte de « consultation » des puissances, en cas de rupture du pacte de non recours à la guerre (1). Ce

(1) « Cette partie est fondée sur l'existence du Pacte de Paris (pacte Briand-Kellogg mettant la guerre hors la loi) auquel presque tous les signataires de la convention envisagée sont parties. Il est déclaré que toute guerre entreprise en violation de ce Pacte est une question qui intéresse toutes les parties et constitue une violation des obligations assumées envers chacune d'elles, et il est prévu, en conséquence, qu'en cas de rupture ou de menace de rupture du Pacte, il doit y avoir une conférence entre les parties, si cinq quelconques d'entre elles, y compris au moins l'une des grandes puissances, le demandent. La Conférence peut être convoquée par l'intermédiaire de l'organisme de la Société des Nations. Les conclusions auxquelles pourra aboutir la Conférence devront recevoir l'assentiment des représentants de toutes les grandes puissances et de la majorité des autres gouvernements participant à la Conférence. Cette Conférence aura pour objet, si elle est convoquée en raison d'une menace de rupture du Pacte, de convenir des mesures qui

plan fera-t-il sortir de l'impasse, où elle se trouve, la Conférence ou bien comme les précédents va-t-il échouer ?

C'est alors qu'intervient la proposition Italienne.

Le 18 du même mois, M. Mussolini propose son premier projet de Pacte à Quatre dont il convient maintenant d'examiner l'article trois.

SECTION II

Les divers états de l'article trois

L'article 3 du projet primitif de Mussolini est conçu en ces termes :

« La France, la Grande-Bretagne, l'Italie déclarent que dans le cas où la Conférence du Désarmement n'aboutirait qu'à des résultats partiels, l'égalité des droits reconnue à l'Allemagne doit avoir une portée effective, et l'Allemagne s'engager à réaliser cette égalité des droits par degrés, qui seront fixés par des ententes successives à conclure entre les quatre Puissances par la voie diplomatique ordinaire.

Les quatre Puissances s'engageant à s'entendre, dans le même sens, pour ce qui concerne l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie ».

Cet article 3 prévoit l'échec de la Conférence de limitation et de réduction des armements et il essaie de parer aux conséquences de cet échec.

pourraient être prises au sujet de cette rupture et, si une rupture s'est effectivement produite, de déterminer quelle est la partie qui doit être considérée comme responsable.

On prévoit l'insertion de tous accords régionaux qui peuvent être conclus par certaines des parties, pour l'obtention de renseignements destinés à faciliter les décisions à prendre par la Conférence et la coordination de l'action à entreprendre par ces parties à la suite desdites décisions ».

(Texte du projet britannique de convention pour le désarmement (16 mars 1933), Partie I. Sécurité.)

A cet égard, M. Mussolini propose un double engagement. Le premier doit être souscrit par la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, le deuxième par l'Allemagne. L'engagement des trois premières puissances porte sur l'égalité des droits reconnue le 11 décembre 1932, par la déclaration commune des grandes puissances. Cette déclaration, nous l'avons vu, reconnaît *le principe* de l'égalité des droits, dans un régime de sécurité égale.

La Conférence du désarmement n'ayant pas abouti et son échec définitif étant à prévoir, le gouvernement italien tire de la déclaration du 11 décembre des conclusions graves : la reconnaissance, par les puissances victorieuses de 1919, de la caducité de la partie V du traité de Versailles, qui prévoit les mesures de réduction d'armements allemands.

Pour limiter cependant le réarmement allemand, dont la rapidité et l'importance peut aussitôt amener une reprise désordonnée de la course aux armements, le gouvernement italien propose, comme contre-partie de l'abandon de la Partie V du Traité de Versailles qu'il demande aux puissances victorieuses, un engagement de l'Allemagne de ne réaliser son réarmement que par degrés, chaque degré devant être fixé par des ententes successives « à conclure entre les quatre puissances par la voie diplomatique ordinaire ».

Telle est la double obligation de l'article trois : « La France, la Grande-Bretagne, l'Italie déclarent que..... l'égalité des droits reconnue à l'Allemagne doit avoir une *portée effective* » ; l'Allemagne de son côté s'engage « à réaliser cette égalité des droits *par degrés* qui seront fixés par des ententes successives à conclure entre les quatre puissances par la voie diplomatique ordinaire ».

Si l'avantage de cet article peut être trouvé dans la tentative de limiter le réarmement allemand, son inconvénient est certain : à prévoir ainsi l'échec de la conférence, à le poser en principe d'ores et déjà acquis, on la précipite, mieux encore, on l'organise.

Dans son 2^e alinéa l'article trois déclare que ce contrôle du réarmement progressif sera aussi appliqué aux autres puissances désarmées par traités : l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie.

Ce 2^e alinéa est une nouvelle illustration de ce que devait être l'action des quatre puissances en Europe et comment elle organisait un Directoire. Les quatre puissances disposent de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, stipulent pour elle en leur reconnaissant des droits, ce qui est possible, mais aussi en leur imposant certaines obligations, — ce qui est contraire aux principes actuels du droit.



Désireux de répondre à l'objection qui fut faite aussitôt, à savoir que l'article 3 ne parle plus que de réarmement, comme si les puissances renonçaient à poursuivre le but même de la conférence, le chef du gouvernement italien proclame dans sa deuxième ébauche du projet, dans un nouvel alinéa de l'article trois, que ce but n'est pas abandonné :

« Les quatre Puissances confirment leur décision de coopérer à la Conférence du Désarmement avec les autres Etats qui y sont représentés en vue d'aboutir à une convention qui effectuera une réduction substantielle et une limitation des armements avec une clause prévoyant une revision future dans le but d'opérer une nouvelle réduction. Mais, dans le cas où la Conférence

du désarmement n'aboutirait qu'à des résultats partiels, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie déclarent que le principe de l'égalité des droits doit avoir une valeur pratique et l'Allemagne admet que ce principe de l'égalité des droits ne sera mis en pratique que par étapes, en vertu d'accords auxquels les quatre puissances devront être parties ».

Aux termes de cette nouvelle rédaction, il y a d'abord l'engagement de « coopérer... avec les autres Etats... en vue d'aboutir à une réduction substantielle et une limitation des armements ».

Il y a même l'engagement de coopérer dans l'avenir en vue de réductions nouvelles, puisque la convention que l'on s'efforcera de conclure devra comprendre « une clause prévoyant une révision future dans le but d'opérer une nouvelle réduction ».

Mais cet engagement n'en est pas un, en fait. Il témoigne simplement du désir, en quelque sorte rituel dans ce genre de documents, de rendre hommage aux idées de paix et de désarmement.

Par contre nous y retrouvons l'engagement réel, celui-là, pris par la France, la Grande-Bretagne et l'Italie d'admettre que l'égalité des droits doit avoir « une valeur pratique ».

« Valeur pratique » ou « portée effective », comme s'exprimait la première rédaction ; c'est la reconnaissance du droit pour l'Allemagne de réarmer en cas d'échec de la Conférence du Désarmement.

Enfin subsiste toujours l'obligation, qui doit être souscrite par l'Allemagne de ne mettre « en pratique » cette égalité des droits que « par étapes ».

Ces étapes doivent être fixées par des accords « auxquelles les quatre puissances devront être parties ».

Il y a, à cet égard, une différence assez notable entre le deuxième texte et le premier. Tandis que le premier ne prévoyait que des ententes à conclure « par la voie diplomatique ordinaire », le nouveau texte est muet sur la voie, diplomatique ou autre, à laquelle les puissances pourront recourir.

Il semble que, dès cette époque, la pensée du Chef du gouvernement italien s'oriente, en matière de collaboration des quatre puissances, vers la pratique des congrès : s'expliquant devant le Sénat italien le 7 Juin 1933, après le paraphe du texte du Pacte à Quatre, Mussolini déclare en effet : « pour compléter les relations diplomatiques normales, devront avoir lieu des rencontres plus ou moins périodiques, plus ou moins fréquentes, selon les nécessités, entre les représentants directement responsables de la politique étrangère des quatre Etats ».



Si la nouvelle rédaction de l'article trois ne parle plus des autres Etats désarmés par les traités, c'est qu'il y a un nouvel article consacré à cette question :

« L'application d'un tel principe d'égalité des droits à l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie sera régie par les mêmes conditions que celles posées dans le cas de l'Allemagne à l'article précédent, et seulement en vertu d'accords auxquels les quatre puissances doivent être parties ».

Entre cet article 4 et le deuxième alinéa de l'article 3 du premier texte italien, il y a une différence de forme sensible. Aux termes de la première rédaction les quatre Puissances stipulaient en faveur de trois Etats et leur imposaient des obligations sans s'inquiéter de leurs assentiment.

La nouvelle rédaction est plus soucieuse de correction diplomatique. Elle indique simplement que l'application de l'égalité des droits reconnue comme principe, sera réglée en ce qui concerne l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie « en vertu d'accords » ce qui laisse entendre que les puissances intéressées devront y collaborer. Il y a cependant cet engagement pris par les quatre puissances occidentales que, à ces accords, chacune d'elles devra nécessairement être partie et que ces accords seront réglés par les mêmes conditions que celles accordées à l'Allemagne. Ainsi, en réalité, les trois Etats intéressés, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie, seront appelés à signer les accords, mais non à les discuter, puisque les conditions en seront réglées par les quatre. La rédaction est plus heureuse, plus nuancée ; le fait du Directoire demeure.

★ ★

Le gouvernement anglais propose de son côté un article 3, rédigé ainsi que suit :

« Il est convenu que le principe de l'égalité des droits accordé à l'Allemagne dans les conditions établies par la résolution des cinq puissances en date du 11 décembre devra recevoir une valeur pratique.

Les quatre puissances reconnaissent que le projet de convention sur le désarmement soumis par le délégué de la Grande-Bretagne à la Conférence du Désarmement le 16 Mars dernier, non seulement donne effet à ce principe, mais constitue d'une manière satisfaisante la première étape du désarmement général et, en conséquence, elles s'engagent à la recommander à l'acceptation de la Conférence du Désarmement. L'Allemagne, de son côté, reconnaît que le principe de l'égalité des droits ne sera appliqué que par degrés en vertu d'accords auxquels chacune des quatre Puissances devra nécessairement être partie ».

Cette nouvelle rédaction de l'Article 3 apporte des modifications importantes en cette matière.

Toutefois, et sur ce point aucun changement, en vertu du texte anglais, comme en vertu du texte italien, l'égalité des droits reconnue à l'Allemagne par la déclaration du 11 Décembre 1932 est confirmée ; il est convenu à cet égard que cette égalité devra recevoir une « valeur pratique » (c'est l'expression même de la deuxième rédaction italienne). Cependant à cette déclaration le texte anglais apporte une restriction importante en rappelant que l'égalité des droits accordée à l'Allemagne l'avait été sous certaines conditions : aussi la valeur pratique que doit avoir cette égalité des droits ne doit être réalisée, d'après la rédaction anglaise que « *dans les conditions* établies par la résolution des cinq puissances en date du 11 décembre ».

En outre et sur ce point il y a un fait nouveau : tandis que le premier texte italien ne prévoyait aucun engagement des puissances occidentales en vue de faire des efforts dans la voie du désarmement, tandis que le deuxième texte italien ne prévoyait qu'une obligation sans portée effective, le texte anglais propose aux puissances occidentales l'acceptation du plan anglais de désarmement déposé sur le bureau de la conférence le 16 mars 1933.

L'Angleterre demande à l'Allemagne de reconnaître que, si le projet anglais est adopté, le principe de l'égalité des droits recevra tout son effet. « La valeur pratique » de l'égalité prend ainsi forme et tournure. Elle est chiffrée.

En contre-partie, l'Angleterre demande à la France

et à l'Italie d'accepter aussi, en ce qui les concerne, ce même projet.

Elle demande enfin aux quatre puissances de recommander ce projet à la conférence du désarmement : « Les quatre puissances... s'engagent à le recommander à l'acceptation de la conférence du désarmement ».

Par ce procédé les chances de succès de la Conférence augmentent. Si l'article 3 du projet anglais est accepté, il n'y aura plus qu'à obtenir l'adhésion des Etats-Unis, du Japon et de l'U. R. S. S., pour qu'on puisse pratiquement soutenir qu'il y aura convention du désarmement, acceptée par tous les Etats.

Mais, cependant, malgré ces chances de succès augmentées, il faut prévoir un échec de la conférence. Aussi le texte anglais parle-t-il lui aussi du réarmement allemand qui ne devra être réalisé que par étapes fixées en vertu d'accords, auxquels chacune des puissances devra être partie. Une seule modification à noter à cet égard dans le sens du renforcement de l'obligation souscrite par l'Allemagne de ne réarmer qu'après accord des quatre puissances : on affirme que les quatre puissances devront être parties à cet accord « nécessairement ».

En ce qui concerne les trois autres puissances désarmées par les traités, le gouvernement anglais propose lui aussi un article 4 :

« L'application de ce principe de l'égalité des droits à l'Autriche, à la Hongrie et à la Bulgarie sera régie par les mêmes conditions que celles qui sont formulées pour l'Allemagne dans l'article précédent et seulement en vertu d'accords auxquels chacune des quatre Puissances devra nécessairement être partie ».

Cet article est la pure et simple reproduction de l'article italien dans sa deuxième rédaction.

Cependant les suites en seront différentes. Car si dans les deux cas on appliquera aux trois Etats les modalités adoptées pour l'Allemagne, ces modalités sont différentes, suivant la conception italienne ou anglaise. Il n'y a que la procédure — celle du Directoire — qui est commune aux deux textes.



Quelle que soit la rédaction de l'article trois et de l'article quatre, que ce soit le projet italien ou le projet anglais, il n'en demeure pas moins que le problème de réduction et de limitation des armements ou celui de la course aux armements devient d'une acuité singulière. L'alternative devient évidente. Ou bien il y aura une convention générale de limitation et de réduction des armements, ou bien la conférence échouera, et l'Allemagne reprendra sa liberté entière soutenue par l'opinion publique anglaise, italienne, d'autres encore peut-être. Cela ne peut que créer une atmosphère défavorable pour plaider le droit et pour soutenir que la partie V du traité de Versailles demeure.

Nous avons indiqué dans la section première que si la déclaration du 11 décembre 1932 rapprochait les thèses allemandes et françaises, en reconnaissant à la fois l'égalité des droits et la nécessité de la sécurité, elle ne résolvait en rien le véritable dilemme, la véritable opposition des conceptions qui se heurtaient à la conférence : sécurité d'abord ou désarmement d'abord.

Or, si pareille opposition de conception n'est pas résolue — il faut bien se rendre compte de cette évidence — qu'on le veuille ou non la course aux armements re-

prendra et diminuera notablement la sécurité, tout au moins partielle, qui résulte de l'ébauche d'une organisation mondiale, construite depuis la dernière guerre.

Aussi, le gouvernement français est-il placé devant le choix suivant : continuer à soutenir des projets subordonnant de véritables réductions d'armements à l'obtention préalable de garanties nouvelles, de pactes d'assistance ou d'armée internationale, et risquer par là-même l'application du principe d'égalité dans le réarmement, ou bien accepter la conception anglaise de désarmement sans autres conditions.

C'est à cette solution que s'arrête le gouvernement français, mais en complétant heureusement la conception anglaise : le désarmement général est nécessaire, il crée par lui-même une atmosphère de sûreté augmentée, il revalorise l'organisation déjà existante, à une condition toutefois, c'est qu'il y ait véritablement désarmement, que l'on soit sûr qu'il existe et qu'il est appliqué. Et pour cela il est nécessaire *qu'il soit contrôlé*.

Telle est la position arrêtée par le gouvernement français qu'il communique au Parlement le 6 avril 1933.

« Quelle est la thèse que le gouvernement défendra à Genève lorsque reprendront les travaux de la conférence du désarmement ? Plusieurs plans se sont succédés. La France demeure fidèle aux idées générales qui lient le désarmement progressif et simultané à l'organisation d'un contrôle international efficace, *élément essentiel de la sécurité*.

Réduire progressivement nos armements à condition que personne ne réarme, instituer un contrôle permanent et efficace sous toutes les formes aussi bien budgétaire que technique, supprimer la fabrication et le com-

merce privés des armes et, si les résistances sont trop vives, en tout cas, les surveiller très strictement, telle est la politique que nous ne cesserons de défendre par ce qu'elle est de nature à rendre impossible une reprise de cette course aux armements qui de nouveau couvrirait l'Europe de sang et provoquerait sa ruine définitive (1) ».

Ainsi conception française et conception anglaise se rapprochent. Le risque d'une application, dans le sens du réarmement, du principe de l'égalité des droits s'éloigne. S'il y a échec de la conférence, il ne sera plus provoqué par l'opposition française et dans une atmosphère retournée il est possible de soutenir avec chance de succès que la partie V du traité de Versailles doit demeurer.

En tout cas, le gouvernement français ne peut accepter ni le texte italien, ni même le texte anglais, à cet égard, car l'un et l'autre donneraient une base juridique nouvelle à la possibilité de réarmement (2).

(1) Déclaration du Président du Conseil, 2^e Séance du 6 avril 1933, J. O., R. F. 7 avril 33, D. P.

(2) Cf. aussi « L'article 3, si on laisse de côté le verbalisme habituel de ce genre de document, est un rappel du principe de l'égalité des droits et un rappel de la nécessité de réaliser cette égalité par paliers... Il y a deux sortes d'égalité, l'égalité par le désarmement, l'égalité par le réarmement.

Or du texte, qui nous est soumis, se dégage l'impression que ce texte est préparé pour recueillir les quatre grandes puissances au lendemain de l'échec de la Conférence du Désarmement, c'est-à-dire que l'égalité progressive et par paliers est destinée à être l'égalité par le réarmement. En d'autres termes, c'est un texte qui est destiné à prendre cette signification : si la Conférence du désarmement échoue, au moins que l'Allemagne ne réarme que par paliers. C'est le contrôle du réarmement plutôt que le contrôle du désarmement,...

Lorsqu'on prévoit ainsi une éventualité, dans une certaine mesure, on la prépare, et le fait de prévoir l'échec de la Conférence du désarmement peut aider à cet échec ». (Bergery, même séance).

Aussi dans son mémorandum, le gouvernement français déclare-t-il qu'il convient d'ajouter à l'obligation de ne réaliser l'égalité que par paliers, l'idée que cette égalité ne peut s'opérer que dans le sens d'une réduction. D'autre part le gouvernement français accepte comme base de discussion le plan anglais du désarmement (1) et propose la rédaction suivante de l'article trois :

« Renouvelant, pour ce qui les concerne, leur déclaration commune du 11 décembre 1932, les Hautes Parties Contractantes voient, dans le récent projet de convention britannique, une base pratique de discussion, qui doit permettre à la Conférence du Désarmement d'élaborer, aussi rapidement que possible, une convention assurant une réduction substantielle et une limitation des armements, avec des dispositions pour sa révision ultérieure en vue de réductions nouvelles. L'Allemagne, pour sa part, reconnaît que l'égalité des droits dans un régime comportant, pour toutes les nations, la sécurité, ne peut se réaliser que par étapes, conformément à l'article 8 du Pacte et en vertu des accords qui interviendront à cet effet ».

Par comparaison avec les rédactions antérieures ce texte comporte une modification de forme, et des modifications importantes de fond.

En ce qui concerne la modification de forme, les « Hautes Parties Contractantes » remplacent les « quatre puissances ».

Les modifications de fond sont de deux sortes :

Le gouvernement français propose que les quatre puissances reconnaissent « dans le récent projet de convention britannique *une base pratique de discussion* », ce

(1) Mémorandum français, livre bleu du Gouvernement.

qui réserve le droit d'amendement des quatre signataires du Pacte.

Enfin, et ceci est encore plus important, la France refuse de souscrire à un rappel du principe de l'égalité des droits, si on ne lui donne point une contre-partie de sécurité.

Ainsi la thèse de la sécurité préalable n'est plus opposée par la France à toute réduction générale des armements, mais elle continue à être opposée à toute réduction *égale* des divers armements. Et à cet égard, le gouvernement français a le droit de rappeler que la sécurité comme contre-partie au principe de l'égalité des droits a été reconnue par la déclaration du 11 Décembre.

Insistons sur ce point qui est souvent mal interprété. On peut opposer le principe de la sécurité *préalable* à toute convention limitant ou réduisant les armements : c'est sur cette idée que se sont heurtées les conceptions française et anglaise au risque de faire échouer la conférence du désarmement.

En acceptant comme base de discussion le projet Mac Donald, le gouvernement français abandonne la thèse de la sécurité, préalable à *toute* mesure de limitation et de réduction d'armements.

Mais on peut aussi opposer la sécurité *égale* à toute mesure qui tendrait à rendre les armements égaux et sur ce point on trouve un solide fondement dans l'article 8 du Pacte de la Société des Nations (1) renouvelé en quelque sorte par la déclaration du 11 décembre 1932. Le

(1) « Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune... ».

gouvernement français persévère dans cette attitude. Aussi, déclare-t-il dans son projet d'article trois que l'Allemagne doit s'engager à reconnaître « que l'égalité des droits dans un régime comportant, pour toutes les nations, la sécurité, ne peut se réaliser que par étapes... »

L'interprétation de cet alinéa est évidente : d'après le projet français, l'Allemagne s'engageait à accepter l'égalité différée. Celle-ci ne se réalisait plus dès la signature de la convention ; on n'y procédait que par étapes, par des *réductions* successives conjuguées avec de nouvelles mesures de sécurité.

Il est à remarquer que la nouvelle position, adoptée par la France, rapproche les thèses française et anglaise, mais fait réapparaître la divergence des points de vue allemand et français.

Enfin dans le projet français disparaît toute allusion aux autres Etats désarmés par traités, conséquence logique de la disparition de toute idée de directoire.

★★

A ce texte français, le gouvernement allemand propose l'amendement suivant qui doit remplacer tout l'article trois :

« Les Hautes Puissances Contractantes s'engagent à collaborer le plus rapidement possible avec les autres Puissances à une convention assurant une réduction substantielle et une limitation des armements, avec des dispositions pour sa révision ultérieure en vue d'une réduction nouvelle. Dans le cas où la Conférence du Désarmement ne se terminera que par des résultats partiels, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie déclarent que l'égalité des droits reconnue à l'Allemagne doit avoir une portée effective. L'Allemagne, de sa part, s'engage, pour la durée de la première convention de désarmement (cinq ans au maximum), à ne réaliser cette égalité des

droits que par étapes et en vertu d'un accord qui interviendra à cet effet, en relation avec les mesures de désarmement des autres puissances ».

(Dispositions analogues en ce qui concerne l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie) (1).

Ainsi, en matière d'armements, l'Allemagne propose un changement complet de l'article et va même sur ce point beaucoup plus loin que ne le proposait le gouvernement italien.

D'après la première partie de cet amendement, les Hautes Parties Contractantes s'engageraient à collaborer en vue d'assurer une réduction substantielle et une limitation des armements.

Mais l'engagement de collaborer est purement platonique, tandis que l'engagement suivant est clair et précis. Dans le cas où la conférence du désarmement ne se terminera que par des résultats partiels, en d'autres termes en cas d'échec de cette conférence, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie reconnaissent que l'égalité des droits doit avoir une portée effective. Par contre l'Allemagne s'engage à ne la réaliser que par étapes. A cet égard, c'est la proposition italienne qui est reprise.

Mais, et c'est là que la proposition allemande dépasse de loin le projet italien, l'Allemagne fixe un terme : l'égalité complète doit être réalisée en cinq années, ce qui limite singulièrement l'obligation de ne réaliser cette égalité, que par des accords avec les autres puissances : « l'Allemagne, de sa part, s'engage, pour la durée de la première convention de désarmement (cinq ans au

(1) Amendements allemands du 24 avril 1933, livre bleu du Gouvernement Français.

maximum) à ne réaliser cette égalité de droits que par étapes... »

D'autre part, dans les accords qui devront intervenir au sujet de ces étapes et dans ce laps de temps de cinq années, le réarmement allemand se lie au désarmement des autres puissances de façon à réaliser en quelque sorte l'égalité à mi-chemin entre le désarmement et le réarmement : « en vertu d'un accord qui interviendra à cet effet, *en relation avec les mesures de désarmement des autres puissances* ».

Enfin le gouvernement allemand demande l'établissement de dispositions analogues, en ce qui concerne les autres pays désarmés par traités.

Ces différents textes donnèrent lieu à de longues négociations ; jusqu'au dernier moment c'est la rédaction de l'article 3 qui faillit causer la rupture des pourparlers (1).

SECTION III

Analyse de l'article 3 du Pacte à Quatre

Rappelons les termes de cet article :

« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à faire tous leurs efforts pour assurer le succès de la Conférence du désarmement et se réservent au cas où à l'issue de cette conférence des questions les concernant spécialement seraient demeurées en suspens, d'en reprendre l'examen entre elles par application du présent pacte en vue d'en assurer la solution par les voies appropriées ».

Il est à remarquer qu'aucune stipulation ne subsiste en ce qui concerne les Etats qui ne sont pas parties à

(1) « L'accord sur l'article 3 a été long à atteindre » Mussolini au Sénat italien le 7 juin 1933.

l'accord. Le Pacte à Quatre, tel qu'il a été paraphé, a supprimé non seulement dans ses applications, mais dans ses formules même, toute idée de directoire, imposant ses solutions à l'Europe.

En ce qui concerne le problème du désarmement dans les rapports des quatre puissances signataires entre elles, il ne reste aucune des thèses soutenues par chacune des quatre puissances.

En effet on a supprimé la reconnaissance et l'engagement, demandés par le Gouvernement Britannique, de soutenir devant la Conférence de Genève le plan anglais de désarmement.

On a supprimé même la reconnaissance que ce plan offre, une base de discussion, comme l'admettait le gouvernement français.

On a supprimé la reconnaissance nouvelle du principe de l'égalité des droits, mise en avant par les gouvernements italien, anglais et allemand, et l'affirmation que ce principe doit avoir une portée effective.

On a supprimé l'engagement, demandé par le Gouvernement français et qui devait être pris par l'Allemagne, de ne réaliser l'égalité que progressivement et sous forme de réductions successives d'armements des autres puissances, ayant comme contre-partie des garanties nouvelles de sécurité.

On a supprimé enfin les accords qui devaient précéder la réalisation de l'égalité effective et qui devaient servir de garanties contre la possibilité d'une nouvelle course aux armements.

Ne demeurent en définitive que deux engagements, l'un sans portée effective, l'autre réel, mais combien limité.

Le premier engagement est de faire tous les efforts pour assurer le succès de la conférence du désarmement.

Notons sur ce point que les quatre parties contractantes parlent de Conférence de désarmement alors qu'en réalité son titre officiel est « Conférence de limitation et de réduction des armements ». Si dans les autres articles le texte paraphé emploie toujours l'expression exacte et officielle, ici le terme courant a prévalu contre l'expression exacte et l'on parle de « Conférence du désarmement ».

Le deuxième engagement est de se concerter, si des questions concernant les quatre puissances contractantes demeuraient en suspens après la clôture de la conférence du désarmement. Application pure et simple du principe contenu dans l'article premier, et pour laquelle, somme toute, un article spécial était inutile.

En réalité, la question du désarmement demeure entière et les événements qui se sont succédés depuis ont montré jusqu'à quel point, et cela malgré le rapprochement des conceptions française et anglaise, il est difficile d'aboutir à Genève à un résultat pratique sur cette question.

Sans que le Pacte à Quatre soit ratifié, les négociations entre les quatre capitales occidentales continuent, sur ce point, après le deuxième départ de l'Allemagne de la Conférence.

CHAPITRE IV

La collaboration économique

« Les Hautes Puissances Contractantes affirment leur volonté de se concerter sur toute question d'ordre économique présentant un intérêt commun pour l'Europe et particulièrement pour sa restauration économique en vue d'un règlement à rechercher dans le cadre de la Société des Nations ».

Après l'examen des problèmes de la sécurité, de la révision et du désarmement, c'est-à-dire après l'examen des questions politiques, c'est la recherche d'une solution à la crise économique qui est offerte comme but à la collaboration des quatre puissances occidentales.

L'intense désarroi économique qui dure depuis plusieurs années et qui en ébranlant tout l'édifice social des Etats, a créé la misère générale et a provoqué ainsi un dérèglement des esprits, impose impérieusement aux gouvernements l'obligation d'y apporter le plus rapidement un remède, si l'on ne veut pas que dans la tourmente des faillites privées et des faillites publiques, dans l'effondrement des prix ou l'effondrement des monnaies, soient sapées les bases mêmes des régimes modernes.

SECTION I

Les divers états du texte de l'article quatre

Ce n'était point cependant le seul problème économique qui faisait l'objet de l'article quatre du projet primitif italien. Il y était question de l'ensemble des problè-

mes qui peuvent se poser, autres que ceux dont il est nommément question dans les articles 2 et 3.

« Dans toutes les questions politiques et non politiques européennes et extra-européennes, aussi bien que dans le domaine colonial, les quatre puissances s'engagent à adopter, autant que possible, une ligne de conduite commune ».

Aux termes de l'article du projet primitif italien, ainsi rédigé, les quatre Puissances prenaient un engagement qui, à première vue, paraît une simple répétition de l'article premier du même texte.

En effet, qu'est-ce que l'engagement d' « adopter... une ligne de conduite commune dans toutes les questions politiques et non politiques européennes et extra-européennes, aussi bien que dans le domaine colonial » sinon la répétition de l'engagement de « réaliser..... une politique effective de collaboration » ?

Il y a cependant une différence, il y a bien un engagement nouveau qui serait pris en vertu de cette rédaction primitive de l'article quatre.

S'il s'agit bien dans la conception italienne de l'article premier, d'une collaboration pour le maintien de la paix, on ne s'y borne pas à une répétition du Pacte Kellogg et du No resort force pact et l'idée maîtresse en est dans l'obligation d'agir conjointement, afin que la politique définie par les Quatre, à cet effet, soit adoptée, en cas de nécessité, aussi par les autres Etats. De quelle politique s'agit-il ? de toute évidence de celle qui est traitée aux articles deux et trois, c'est-à-dire, la révision des traités (« principal détail », selon la définition de M. Mac Donald) et le désarmement.

Dans ces conditions, la différence entre les deux arti-

cles apparaît : dans l'article quatre il faut s'attacher aux mots « questions extra-européennes » et « domaine colonial ». Ce sont ces deux points qui ont donné naissance à l'article, c'est dans ces « questions » et dans ce « domaine » que les Quatre doivent prendre l'engagement d'adopter une ligne de conduite commune.

Ainsi la collaboration, limitée par les premiers articles au domaine européen, s'élargit et s'étend sur le monde entier auquel on veut démontrer qu'il y aura désormais une politique européenne, *une* ; vaste projet, grande ambition ! Aussi est-il normal qu'il y ait dans l'engagement cette réserve : « s'engagent à adopter *autant que possible* une ligne de conduite commune ». Il y a là introduction d'une condition potestative, qui ne détruit pas l'engagement puisque celui-ci doit être interprété de bonne foi, mais qui l'affaiblit singulièrement.

Dans cette action sur le plan mondial une question est mise en relief : c'est celle du domaine colonial.

Domaine extra européen, domaine colonial — questions qui inquiètent l'Angleterre .

Aussi du projet primitif italien il ne restera par la suite que « questions non politiques » qui seront encore précisées : questions économiques et elles seules.

C'est l'Angleterre qui obtient cette transformation, puisqu'elle apparaît dès la deuxième ébauche italienne, celle qui a pris naissance après les conversations directes entre le chef du gouvernement italien et MM. Ramsay MacDonald et Sir John Simon, à Rome, le 18 Mars.

« Les quatre Puissances s'engagent à coopérer dans la recherche de solutions aux difficultés économiques en présence desquelles se trouvent leurs nations respectives et le monde entier ».

Le domaine colonial, les affaires extra-européennes ont disparu.

Aux termes du nouvel article il y a simplement l'engagement de « coopérer dans la recherche de solutions aux difficultés économiques ». L'article prend déjà, dans ses grandes lignes, le sens qu'il aura dans le texte paraphé. Il répond cette fois-ci aux désirs de l'Angleterre, puissance mondiale que l'affirmation d'un monroïsme européen non seulement défensif, mais même à bien des égards expansif, gêne et qu'une redistribution éventuelle des colonies inquiète non moins sérieusement. Par contre, elle concentre son attention sur le domaine économique : elle songe à la convocation prochaine d'une conférence économique mondiale à Londres et désire en préparer le succès par l'entente des grandes puissances.

Aussi, le texte anglais du projet reprend-il, en la renforçant, la deuxième rédaction italienne :

« Les quatre Puissances s'engagent à coopérer en vue de trouver des solutions aux difficultés économiques auxquelles sont actuellement en butte, leurs nations respectives et le monde tout entier ».

Tandis que le texte italien dans sa deuxième rédaction ne contenait qu'un engagement de coopérer dans la recherche, le texte anglais contient l'engagement de coopérer *en vue de trouver* des solutions.

Les Anglais sont à un tel point sensibles à l'idée de la crise économique que leurs expressions sont très caractéristiques à cet égard.

Pour les Italiens, les nations signataires du Pacte et le monde entier se trouvent « en présence de difficultés économiques ».

Pour les Anglais, les nations qui signent le Pacte à Quatre et le monde sont actuellement *en butte* aux difficultés économiques.

On insiste sur le fait que la crise économique est générale ; c'est le monde *tout* entier qui est en butte actuellement aux difficultés économiques. Toutes ces nuances traduisent bien de la préoccupation anglaise.

La réaction du gouvernement français est devant le problème économique moins sensible peut-être que celle du gouvernement anglais. Cependant il trouve lui aussi que dans les difficultés économiques actuelles, il est bon d'obtenir un accord entre les quatre grandes puissances occidentales.

Seul, cet accord peut, en effet, permettre de détendre les rapports internationaux et créer ainsi un climat favorable au redressement économique. Ce sont moins les mesures éventuelles ou les termes de l'article qui importent, que la conclusion d'un accord.

Le gouvernement français n'attend pas de la collaboration des quatre puissances et de ces seules grandes puissances la découverte du remède à la crise économique, mais il considère que, sans cette collaboration, l'état d'insécurité qui règne dans le monde ne permettra jamais la reprise des affaires.

« Une grave crise économique qui dure depuis quatre années, la dévalorisation de près de la moitié de l'ensemble des produits et des marchandises par rapport à l'or, la réduction dans les mêmes proportions de l'activité industrielle et commerciale, conséquence pour une grande part d'une crise agricole qui frappe les deux tiers de la population du globe, un chômage total qui voue à la misère 35 millions d'êtres humains, autant de

raisons pour toutes les nations de travailler résolument à cette œuvre de collaboration qui devrait s'étendre à tous les domaines.

Mais il est évident que cet effort ne peut être poursuivi que sous un ciel libéré des nuages qui, trop souvent, s'amoncellent. Sinon cette noble entreprise est vouée à un échec certain » (1).

Aussi le gouvernement français accepte-t-il, dans ses grandes lignes, l'article sur la collaboration économique, mais soucieux sur ce point encore, de rattacher le Pacte à Quatre à tous les efforts internationaux entrepris depuis la fin de la guerre et plus particulièrement de le rattacher à la Société des Nations, il insiste sur le fait que l'on peut remettre en activité la Commission d'Etudes pour l'Union Européenne.

Ainsi l'article quatre qui avait comme point de départ la collaboration des quatre puissances dans le domaine extra-européen et notamment colonial, aboutit à la collaboration économique des puissances et cela uniquement dans le cadre européen (2).

(1) Président du Conseil à la 2^e Séance du 6 avril, J. O. R. F. du 7.4.33 D. P.

(2) « Une politique de coopération des quatre Puissances ne saurait se limiter aux questions dont la Société des Nations est saisie. Elle s'appliquera naturellement à toutes les questions qui leur sont communes ; elle doit aussi les conduire à se concerter sur toutes les questions d'intérêt commun à l'Europe, notamment sur celles qui concernent la restauration de son économie, et qui sont si pressantes, étant entendu qu'une telle coopération ne saurait être dirigée contre aucun Etat quel qu'il soit, qu'elle ne doit exclure aucune collaboration, et qu'il est tout indiqué de la rattacher aux efforts déjà tentés dans ce sens par l'Union européenne ». Mémoire du gouvernement français, livre bleu.

Cf. aussi dans le projet français l'article 2 : « Les Hautes Parties contractantes en vue de l'application éventuelle en Europe des articles du Pacte... ». Tout le projet français tend à limiter à l'Europe la collaboration des quatre puissances.

« Les Hautes Parties Contractantes affirment, d'une manière générale, leur volonté de se concerter sur toutes questions d'intérêt commun à l'Europe, notamment sur toutes questions concernant la restauration de son économie, dont le règlement, sans faire l'objet d'une procédure devant la Société des Nations pourrait être utilement recherché dans le cadre de la Commission d'Etudes pour l'Union Européenne ».

Aux termes de cette rédaction proposée par le gouvernement français, l'article quatre est rattaché à l'article premier et, après les détails de collaboration donnés dans les articles deux et trois réservés aux affaires politiques, contient l'engagement des quatre parties contractantes de se *concerter* sur toutes questions d'intérêt commun à l'Europe. Voilà la limitation de la collaboration à un cadre qui fait que le Pacte devient vraiment une entente régionale.

On précise cependant que, parmi ces questions d'intérêt commun, l'une des premières est celle de la restauration de l'économie européenne. On essaie de redonner une activité à un organisme créé en 1930 sur l'initiative de la France : on propose que l'on recherche la solution à la crise économique européenne « dans le cadre de la Commission d'Etudes pour l'Union Européenne ».

★ ★

Le gouvernement allemand, de même qu'il avait accepté qu'on limitât l'application éventuelle des articles 10 et 19 à l'Europe, accepte qu'on limite à l'Europe, aux affaires d'intérêt commun à l'Europe, la collaboration des quatre puissances. Il ne demande point que l'on reprenne les questions extra-européennes, ou les questions intéressant le domaine colonial, mais il demande que la

solution de la crise économique soit recherchée directement par les Quatre, sans qu'on essaie de ressusciter la Commission d'Etudes pour l'Union Européenne et propose l'article suivant :

« Les Hautes Parties Contractantes affirment, d'une manière générale, leur volonté de se concerter sur toutes questions d'intérêt commun à l'Europe, notamment sur toutes questions concernant la restauration de son économie ».

Aucun changement jusque-là. L'amendement allemand ne porte que sur la suppression de la fin de l'article qui, rappelons-le, était ainsi conçue «... dont le règlement, sans faire l'objet d'une procédure devant la Société des Nations pourrait être utilement recherché dans le cadre de la Commission d'Etudes pour l'Union européenne ».

SECTION II

Analyse de l'article 4

L'article quatre du texte paraphé traduit à peu près intégralement les désirs français. Rappelons-en les termes.

« Les Hautes Parties Contractantes affirment leur volonté de se concerter sur toutes questions d'ordre économique présentant un intérêt commun pour l'Europe et particulièrement pour sa restauration économique en vue d'un règlement à rechercher dans le cadre de la Société des Nations ».

La collaboration est limitée, il est précisé qu'il s'agit de « questions d'ordre économique présentant un intérêt commun pour l'Europe et particulièrement pour sa restauration économique ».

Enfin si on ne cherche pas à ranimer, par un rappel

de son existence, la Commission d'Etudes pour l'Union Européenne, du moins c'est dans le cadre de la Société des Nations que doit se placer cette collaboration.

Quelle est la valeur de l'article quatre du Pacte, si celui-ci n'est pas ratifié ?

A vrai dire ce texte n'apporte même pas un éclaircissement nouveau au problème économique.

En fait, la collaboration des Quatre ne s'est manifestée en rien à la Conférence Economique Mondiale qui s'est ouverte à Londres le 12 juin 1933.

On y a vu s'opposer deux blocs : celui des nations à monnaie stable et celui des nations à monnaie détachée de l'or. Le premier attendait une reprise des affaires de la sûreté créée par la stabilité monétaire. Le deuxième pensait faire hausser les prix de toutes les marchandises par des manipulations monétaires et espérait y trouver un remède à la crise.

Dans le premier bloc, se sont retrouvées unies la France et l'Italie. Ces deux grandes puissances ont réuni autour d'elles toutes les nations fidèles à l'étalon-or.

L'Allemagne est restée en dehors du débat, après avoir cependant essayé de reprendre, dans son ensemble, la question coloniale.

L'Angleterre, qui n'a pas encore stabilisé sa monnaie, a essayé de jouer un rôle d'arbitre.

La conférence s'est séparée sans que des résultats appréciables aient été atteints.

★
★★

La crise économique continue. Chaque nation se replie derrière ses frontières, en essayant d'organiser une autarchie économique, difficile à obtenir.

L'avenir dira si les échanges internationaux doivent reprendre et redonner une activité nouvelle à l'économie mondiale ou si vraiment le nationalisme économique condamnera les nations à vivre en vase clos.

CHAPITRE V

Durée, Renouvellement, Dénonciation et Enregistrement du Pacte à Quatre

Article 5

« Le présent Pacte est conclu pour une durée de dix années à compter de sa mise en vigueur. Si, avant la fin de la huitième année, aucune des Hautes Parties Contractantes n'a notifié aux autres son intention d'y mettre fin, il sera considéré comme renouvelé et restera en vigueur sans limitation de durée, chacune des Hautes Parties contractantes ayant, dans ce cas, la faculté d'y mettre fin par une déclaration à cet effet avec préavis de deux années ».

Article 6.

« Le présent Pacte, rédigé en allemand, anglais, français et italien, le texte français faisant foi en cas de divergence, sera ratifié et les ratifications en seront déposées à Rome le plus tôt que faire se pourra.

Le Gouvernement du Royaume d'Italie remettra à chacune des Hautes Parties Contractantes une copie certifiée conforme des procès-verbaux de dépôt.

Le présent Pacte entrera en vigueur dès que toutes les ratifications auront été déposées.

Il sera enregistré à la Société des Nations, conformément au Pacte de la Société.

Fait à Rome le 7 Juin 1933 en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Gouvernement du Royaume d'Italie, et dont copie certifiée conforme sera remise à chacune des Hautes Parties Contractantes.

En foi de quoi les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Pacte ».

Nous étudierons sous deux sections différentes, d'abord les états successifs du texte des articles cinq et six, ensuite le texte de l'accord paraphé.

SECTION I

Les divers états du texte de l'article 5 et de l'article 6

Le texte primitif du projet italien comportait des articles cinq et six ainsi rédigés :

« Cet accord politique d'entente et de collaboration, qui sera soumis, si nécessaire, à l'approbation des Parlements dans un délai de trois mois, aura la durée de dix ans et il s'entendra renouveler de plein droit pour une période égale, s'il n'a pas été dénoncé par une des Parties Contractantes un an avant son échéance. »

Le présent Pacte sera enregistré au Secrétariat de la Société des Nations ».

Aux termes de cette rédaction, la durée de l'accord d'entente et de collaboration est de dix années, et cette disposition demeurera dans toutes les rédactions successives et nous la retrouverons dans le texte paraphé.

Le pacte à Quatre n'est pas un traité perpétuel. Ce n'est pas à une vaste construction durable et solide que M. Mussolini conviait les trois autres Puissances occidentales. Il s'agit simplement d'assainir l'atmosphère politique, d'affirmer la nécessité de la collaboration des grandes puissances, de lui donner une activité précise, d'affirmer un certain nombre de principes essentiels.

On a critiqué cette durée limitée du Pacte à Quatre. Dix ans de paix, a-t-on dit. Pourquoi dix années seulement ? Ceux qui formulaient ainsi ces critiques se sont, semble-t-il, mépris sur la pensée du chef du gouvernement italien.

Il ne s'agit pas d'un traité mettant la guerre hors la

loi ou d'un traité de renonciation à la force. De pareils traités doivent, en effet, être perpétuels. Mais la paix n'est pas l'unique objet du Pacte d'Entente et de collaboration. Elle en est la conséquence. L'objet du Pacte, c'est la collaboration des quatre puissances occidentales. Celle-ci, comme nous avons essayé de le démontrer, aboutira soit à une réforme du Conseil de la Société des Nations, qui rendra inutile le maintien du concert, soit à la pratique de plus en plus fréquente du système de collaboration entre les seules grandes puissances. Cette pratique n'aura plus besoin dans ce cas d'être affirmée par un texte. En outre, il se peut que de grandes puissances actuellement absentes rentrent dans le cycle européen, ou qu'apparaissent de nouvelles grandes puissances qu'il faudra admettre dans le concert (1).

Enfin, l'objet du Pacte à Quatre, est de poser au premier plan un certain nombre de problèmes politiques et d'inviter les grands puissances à les régler d'un commun accord. Il se peut qu'en dix ans ces problèmes n'aient pas trouvé de règlement et restent encore à l'ordre du jour, et dans ce cas non seulement le pacte, mais tout le système péniblement échafaudé depuis 1919 s'écroulera ; on peut espérer, au contraire, que ces problèmes auront en dix ans trouvé une solution pacifique et dans ce cas le Pacte à Quatre aura accompli son rôle et n'aura plus de raison d'être.

Ce sont probablement ces raisons qui amenèrent le chef du gouvernement italien à proposer au Pacte une durée de dix ans.

(1) « ...Il ne s'agit pas d'introduire dans un protocole et de consacrer une hiérarchie *définitive et immuable* des Etats. Cette hiérarchie, en ce qui concerne les quatre Etats de l'Europe occidentale, existe *objectivement, historiquement*... ».

Discours de Mussolini au Sénat Italien, 7 juin 1933.

Les grandes Puissances s'entendent pour affirmer qu'elles ne régleront les principales questions politiques que par un accord entre elles et sans recourir à la guerre ou à la force ; la conséquence en est que, si le Pacte à Quatre est respecté, il y aura une période de paix d'au moins dix années. Voilà pourquoi l'on peut dire que le but du Pacte est de maintenir la paix pendant dix ans et voilà comment sont nées la confusion et la critique à ce sujet.

Cependant on peut prévoir qu'il y ait un avantage politique à affirmer, à nouveau, dans dix ans le principe de la collaboration. Aussi le Pacte n'entend-il pas interdire aux puissances le renouvellement de cet accord. Dans sa rédaction primitive il prévoit un renouvellement de plein droit pour une période égale, c'est-à-dire pour dix nouvelles années, s'il n'est pas dénoncé dans les conditions suivantes.

La dénonciation du Pacte à Quatre aux termes de la rédaction primitive, doit être faite un an avant l'échéance, c'est-à-dire au bout de neuf années. Il appartiendra à chacune des Puissances contractantes d'user de ce droit de dénonciation, si elle l'entend.

Outre ces précisions sur la durée, la dénonciation et le renouvellement, il y a dans l'article cinq une disposition très curieuse : du seul fait de la signature du pacte les gouvernements étaient invités à prendre l'engagement de le présenter dans un délai de trois mois à l'approbation de leur parlement, si leur constitution interne exigeait cette approbation. Cette disposition éclaire la véritable portée politique du Pacte. Il s'agit avant tout de créer une détente. On ne réussira à le faire que si on agit rapidement. Il ne faut pas laisser un trop long es-

pace de temps s'écouler entre l'acte de signature et l'acte de la ratification. On demande à cet égard aux gouvernements qui ont à obtenir l'approbation de leurs parlements respectifs, de le faire dans un délai de trois mois. Cette disposition est curieuse, parce que seule la ratification engage internationalement un Etat ; la signature des Gouvernements ne l'engage pas ; l'obligation souscrite dans cet article n'aurait pas été une obligation pesant sur l'Etat, mais simplement une obligation pesant sur les gouvernements et elle aurait disparu au moment où, par la ratification, toutes les autres dispositions du Pacte seraient entrées en vigueur.

Enfin, aux termes de l'article six, et pour obéir aux dispositions de l'article dix-huit du Pacte de la Société des Nations, le Pacte à quatre devait être enregistré au Secrétariat de cette Société.



Les articles cinq et six deviennent les articles six et sept dans le second projet mussolinien, du fait de l'existence d'un nouvel article consacré au désarmement de l'Autriche, de la Bulgarie et de la Hongrie (1). On n'y introduit que des modifications de forme.

« Le présent accord d'entente et de collaboration sera soumis, si nécessaire, à l'approbation des Parlements des Puissances contractantes dans un délai de trois mois à compter de sa signature. Sa durée sera de dix ans. Si notification n'est pas donnée, avant la fin de la neuvième année, par l'une des parties de son intention de considérer le Pacte comme échu à la fin de la dixième année, il sera considéré comme renouvelé pour une nouvelle période de dix ans ».

(1) Voir page 111.

« Le présent accord sera enregistré conformément au Pacte de la Société des Nations au Secrétariat de la Société des Nations ».

Les différences entre cette nouvelle rédaction et la précédente sont peu sensibles.

Il y a cependant des précisions.

L'obligation qui pèse sur les gouvernements de présenter à l'approbation des parlements l'accord d'entente et de collaboration, si leur constitution l'exige, existe toujours, mais on précise le point de départ du délai : trois mois à dater de la signature de l'accord.

La dénonciation au bout de neuf années doit être faite sous forme de *notification* avant la fin de la neuvième année, par la partie qui veut considérer le pacte comme échu à la fin de la dixième année. On précise l'expression « période égale » du renouvellement en stipulant qu'il s'agit d'une nouvelle période de dix ans.

★ ★

Les deux articles concernant la durée, la dénonciation, le renouvellement et l'enregistrement portent encore les numéros six et sept dans la rédaction anglaise, pour la même que dans le deuxième texte italien.

« Le présent accord d'entente et de coopération sera, s'il le faut, soumis à l'approbation des Parlements des Puissances contractantes dans un délai de trois mois à partir de la date de sa signature. Sa durée sera de dix ans. Si aucune des parties ne donne, avant la fin de la neuvième année, préavis de son intention de le considérer comme prenant fin à l'expiration de ces dix années, il sera considéré comme renouvelé pour une autre période de dix années ».

« Le présent accord sera enregistré conformément au pacte de la Société des Nations, au Secrétariat de la Société des Nations ».

Le gouvernement anglais ne propose aucune modification sensible au contenu de ces articles tels qu'ils avaient été proposés par le gouvernement italien.

Il n'en est pas de même du gouvernement français qui propose la rédaction suivante aux articles cinq et six (l'article concernant le désarmement de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, ayant été supprimé) :

« Le présent accord est conclu pour une durée de dix années à compter de l'échange des ratifications. Si, avant la fin de la huitième année, aucune des Hautes Parties contractantes n'a notifié aux autres son intention d'y mettre fin, il sera considéré comme renouvelé et restera en vigueur sans limite de durée, chacune des Parties contractantes conservant alors la faculté d'y mettre fin par dénonciation avec préavis de deux années ».

« Le présent accord sera ratifié et les ratifications en seront échangées le plus tôt que faire se pourra. Il sera enregistré au Secrétariat de la Société des Nations conformément aux dispositions du Pacte ».

La durée de dix années est acceptée par le gouvernement français. On précise que cette durée de dix années devra être comptée à partir de l'échange des ratifications. En effet, seule la ratification engage un Etat. C'est elle qui précise sa volonté. L'échange de ratifications concrétise le concours de volontés des différents Etats. C'est à partir de ce moment qu'un accord international existe, c'est à partir de cette date que le gouvernement français demande que l'on compte le délai de dix ans.

Mais, si le gouvernement français accepte le délai de dix années il propose qu'il soit possible de dénoncer le Pacte à quatre non point une année avant l'arrivée du premier terme, mais deux années avant.

Pourquoi ce désir du gouvernement français d'augmenter le délai du préavis ? S'il propose ce délai de

deux années, c'est qu'il correspond au délai de deux années, prévu par l'alinéa 3 de l'article 1^{er} du Pacte de la Société des Nations, relatif au départ de la Société des Nations. Il y a de ce fait parallélisme complet entre le Pacte de la Société des Nations et le Pacte d'entente et de collaboration des quatre Puissances occidentales. Cette proposition jointe à toutes les autres demandées et obtenues par le gouvernement français dans la rédaction du Pacte à Quatre montre sa persévérance à l'intégrer dans le cadre du Covenant.

La dénonciation devra être faite sous forme de notification, comme le demandait déjà la deuxième rédaction italienne.

Mais le Pacte, s'il est renouvelé au bout de dix années, et sur ce point nous trouvons une nouvelle modification mise en avant par le gouvernement français, restera en vigueur sans limite de durée. Le gouvernement français a probablement considéré que la collaboration des Quatre devait être tentée comme expérience et que si elle se montrait féconde en résultats, on devait la renouveler sans limitation de durée.

Dans le pacte ainsi renouvelé le préavis de deux années reste toujours prévu pour les mêmes raisons.

Enfin, dernière modification et la plus importante : aucune obligation ne pèse sur les gouvernements de proposer à leurs parlements respectifs, si besoin était, l'approbation du Pacte *dans un délai déterminé*.

On spécifie simplement à l'article six que l'accord devra être ratifié et les ratifications échangées « le plus tôt que faire se pourra ».

★ ★

Le gouvernement allemand de son côté propose au texte français les amendements suivants :

Article 5.

« ... et restera en vigueur sans limite de durée, chacune des Parties Contractantes conservant alors la faculté d'y mettre fin par une dénonciation avec avis de deux ans ».

Au lieu de :

« et restera en vigueur sans limite de durée, chacune des Parties Contractantes conservant alors la faculté d'y mettre fin par une dénonciation avec préavis de deux années ».

Article 6.

« Le présent accord sera ratifié et les signatures seront échangées... »

Au lieu de :

« Le présent accord sera ratifié et les ratifications en seront échangées ... »

Par le premier amendement le gouvernement allemand substitue simplement le mot « avis » au mot « préavis ».

Par le deuxième, le gouvernement allemand demande un seul changement important : l'échange des signatures après la ratification, contrairement à l'usage international.

SECTION II

Analyse de l'article 5 et de l'article 6 du texte paraphé

Aux termes de la rédaction finale les dispositions suivantes sont arrêtées en ce qui concerne la durée, le renouvellement, la dénonciation, l'enregistrement et la ratification.

La durée du Pacte est de dix années. Cette durée est comptée à dater de sa mise en vigueur qui, aux termes de l'article six, aura lieu au moment du dépôt des ratifications ; la procédure du dépôt ayant été préférée à la procédure de l'échange.

Le Pacte à Quatre, s'il est renouvelé, le sera sans limitation de durée, conformément à la proposition du gouvernement français.

Le délai de préavis de dénonciation, soit pour la première période de dix années, soit pour la période à durée indéterminée qui suivra, est de deux années.

La première dénonciation devra se faire sous forme de notification aux autres parties contractantes, la deuxième sous forme de déclaration à cet effet, avec préavis.

L'article six du texte paraphé précise outre l'enregistrement, la procédure de ratification et la rédaction du Pacte en plusieurs langues, le texte français faisant foi.

Aux termes de cet article et conformément au Pacte de la Société des Nations, l'accord devra être enregistré au Secrétariat de la Ligue.

Les ratifications devront être déposées « le plus tôt que faire se pourra », ce qui supprime toute obligation de demander dans un délai déterminé l'approbation des parlements.

Enfin il n'y aura pas d'échange de ratification entre tous les gouvernements, mais une procédure simplifiée de dépôt des ratifications à Rome et de la remise à chacune des Hautes Parties Contractantes d'une copie certifiée conforme aux procès-verbaux de dépôt.

Le Pacte à Quatre est rédigé dans la langue de chacune des Hautes Parties Contractantes : allemand, anglais, français et italien. Mais on revient à l'usage en déclarant que le texte français fera seul foi en cas de contestation. Excellent usage, car la langue française est la langue diplomatique par excellence et l'expérience d'une rédaction en deux langues, chacune faisant foi, a démontré qu'on se heurte à des divergences inévitables, du fait qu'il ne peut jamais y avoir correspondance absolue des expressions. Si l'on veut éviter ces divergences d'interprétation, il faut se contenter d'une seule langue ; la question se pose de savoir laquelle. La langue française a prouvé par une longue histoire diplomatique qu'elle se prêtait admirablement à son emploi en tant que langue internationale, emploi autrefois tenu par la langue latine. Il était bon de s'en tenir à cet usage, et c'est avec satisfaction que nous notons qu'il en a été ainsi fait pour le Pacte à Quatre.

Si le gouvernement français a obtenu ainsi une satisfaction morale, après les satisfactions substantielles obtenues au cours des négociations sur le contenu même des articles, le gouvernement italien de son côté obtient une autre satisfaction, légitimement due à son chef, qui avait pris l'initiative de cet accord.

C'est à Rome, dans les archives du gouvernement du Royaume d'Italie, que restera déposé le seul exemplaire du Pacte à Quatre, dont une copie certifiée conforme sera remise à chacune des Hautes Parties contractantes.

C'est à Rome encore que seront déposées, comme nous l'avons déjà indiqué, les ratifications. L'usage est né d'ailleurs d'appeler le Pacte à Quatre, « Pacte Romain ».

Collaboration des quatre Puissances, membres permanents au Conseil de la Société des Nations ; examen des problèmes de sécurité et de révision, en liaison, et comme facteur l'un de l'autre ; nécessité d'un accord en matière de désarmement, en cas d'échec de la conférence de Genève ; collaboration dans le domaine économique, tels sont les quatre principaux points du Pacte d'entente et de collaboration.

Nous avons examiné jusqu'à présent le contenu de chacun des six articles de cet accord et nous en avons indiqué, soit les avantages, soit les inconvénients.

Il nous reste maintenant à étudier, non plus le contenu même de l'accord, mais la manière, dont il a été négocié : longue négociation qui a duré du 18 Mars au 7 Juin 1933, et qui a eu recours à une forme qui semblait périmée et que l'on voit au contraire reparaître.

Il nous restera ensuite à indiquer pourquoi le Pacte à Quatre a été non point immédiatement signé, mais paraphé.

DEUXIEME PARTIE

Les Négociations

CHAPITRE VI

Les négociations : leur caractère

Le Pacte à Quatre a été négocié par les gouvernements intéressés, non dans une conférence générale, qui eût réuni, soit les ministres des affaires étrangères, soit même les chefs responsables de ces gouvernements, mais par la voie ancienne des chancelleries.

Si le début de cette négociation est, selon l'usage en cours depuis 1919, fertile en communiqués officiels, la suite demeure au contraire secrète et on n'en connaît que les résultats.

★ ★

C'est le 17 Mars 1933 que le Foreign Office donne à la presse le communiqué suivant :

« La présence à Genève du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères anglais a fourni aux deux gouvernements de Grande-Bretagne et d'Italie une occasion de rencontre très appréciée entre les hommes d'Etat anglais et le chef du gouvernement italien.

M. Mussolini a adressé à MM. Mac Donald et Sir John Simon une cordiale invitation à se rendre à Rome avant de retourner en Angleterre. Les Ministres anglais ont été très heureux d'accepter cette invitation et ils prennent leurs dispositions pour se rendre à Rome vendredi soir ».

De son côté, à Rome, l'Agence Stefani publie un communiqué analogue :

« La présence du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères à Genève a démontré l'opportunité d'une rencontre entre eux et le chef du gouvernement Italien. Par conséquent, M. Mussolini a cordialement invité M. Mac Donald et Sir John Simon de venir à Rome avant de retourner en Angleterre.

Les Ministres se sont déclarés heureux d'accueillir cette invitation et se préparent à partir de Genève pour venir à Rome dans la nuit de vendredi ».

Ce voyage et cette entrevue du chef du gouvernement italien et du chef du gouvernement anglais marquent le début des négociations.

Conversation directe, élaboration par les ministres responsables, au cours d'entretiens, qui ont lieu avant ou après des déjeuners officiels, des textes d'accords politiques, — ce début de négociations ressemble aux nombreuses autres négociations qui se sont déroulées en Europe depuis la signature des traités de paix (1).

C'est au cours de cette entrevue entre le chef du gouvernement italien et les ministres anglais que s'élabore

(1) Même impression si on lit le communiqué ou plus exactement la déclaration de M. Mac Donald aux journalistes italiens avant son départ de Gênes pour Ostie. « ...Je suis impressionné par les difficultés qui se présentent, mais je crois que grâce à une vigoureuse coopération particulièrement des grandes nations du monde, nous trouverons le moyen de sortir des difficultés qu'elles soient politiques ou économiques, et à faire du monde une demeure sûre et agréable pour la génération actuelle et pour la génération à venir. Mais nous n'avons pas de temps à perdre. Si la paix doit être organisée, elle doit l'être rapidement. C'est donc pour un échange de vues avec votre illustre chef sur les problèmes compliqués concernant l'organisation de la paix que je viens en Italie et j'y viens avec une grande confiance dans les effets de ma visite ».

la première version du Pacte d'entente et de collaboration des quatre puissances occidentales (1).

Le matin du même jour la première ébauche en est remise aux ambassadeurs de France et d'Allemagne à Rome. Le communiqué publié à l'issue des conversations annonce qu'il y a été question d'un accord des quatre puissances occidentales. C'est le premier communiqué officiel au sujet de l'accord projeté :

« Le chef du gouvernement s'est entretenu hier (samedi) de 18 heures à 19 h. 30 au Palais de Venise et aujourd'hui de 14 h. 30 à 16 heures à l'Ambassade de Grande-Bretagne avec le premier ministre britannique M. Mac Donald, et avec le Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères, Sir John Simon.

Après un long et complet échange de vues sur la situation générale, on a examiné, au cours de ces conversations, un projet d'entente sur les principales questions politiques, préparé par le chef du gouvernement italien et destiné à réaliser la collaboration des quatre grandes puissances occidentales, à l'effet d'assurer, dans l'esprit du Pacte Kellogg et sur la déclaration de « Non recours à la force » une longue période de paix à l'Europe et au monde.

Les ministres britanniques quitteront Rome demain (lundi) matin pour Londres et interrompront leur voyage à Paris où ils auront l'occasion de se rencontrer avec les membres du gouvernement français » (2).

Si le texte du Pacte n'est pas remis à la Presse, il n'en

(1) « Il nous fut remis, à notre arrivée, un bref document exposant d'une manière sommaire (roughly) et générale les vues de M. Mussolini » (Déclaration de M. Mac Donald aux Communes, 23 mars 1933).

(2) Communiqué du Palais Chigi, 19 mars 1933.

demeure pas moins, qu'au début de cette négociation, on procède par voie de visites de chef de gouvernement à chef de gouvernement, et l'on compte même continuer cette méthode, puisque on annonce que le chef du gouvernement anglais doit aller à Paris, y apporter en quelque sorte les commentaires autorisés du projet remis au gouvernement de la République.

Cependant, si au début la manière quelque peu théâtrale des négociations, telle qu'elle se pratiquait, n'est pas abandonnée, du moins la discrétion la plus complète règne dans les milieux officiels sur la teneur du document remis par les Italiens aux Anglais (1).

(1) M. Mac Donald a reçu à 9 h. 30 les journalistes italiens, à 10 h. les représentants de la presse anglo-américaine et à 10 h. 45 les représentants des journaux de tous les autres pays. Il a dit à ces derniers :

« Je vous demande de vous en tenir au communiqué d'hier et de le considérer comme un résumé véritablement complet. Les conversations que nous venons d'avoir n'ont eu, en aucune façon pour objet de créer des ententes particulières ou des alliances ; elles étaient destinées à nous permettre d'échanger certaines idées générales et de voir dans quelle mesure ces idées étaient parallèles.

Nous avons, avec M. Mussolini, le même sentiment que le monde a besoin d'une confiance et d'une coopération internationale, mais d'une coopération très large. Il n'y a pas une nation qui puisse, à elle seule, établir un programme de paix durable. Cette paix, encore une fois, ne peut être réalisée que par la collaboration.

Demain, à notre passage à Paris, nous verrons M. Daladier. Nous le tiendrons au courant de tout. Il saura tout ce que nous avons dit. Il aura tous les éléments pour prendre une décision.

Tel est l'esprit des entretiens que nous venons d'avoir. Je vous redis encore que nous croyons en une collaboration très étendue et non dans une union exclusive entre quelques-uns. Aucune nation n'a de raison de montrer de la nervosité ou de l'inquiétude à propos de ce qui s'est passé tant à Genève qu'à Rome.

Nous avons agi en Européens, mais pas seulement en Européens ; je devrais dire en catholiques dans le sens universel, car les Etats-Unis, nous en sommes sûrs, voudront jouer un rôle



Après les conversations de Rome M. Mac Donald et Sir John Simon se rendent à Paris où ils mettent le gouvernement français au courant de leurs entretiens avec M. Mussolini (1).

afin d'aider à établir la paix dans le monde. Nous nous arrêtons à Paris, parce que c'est notre chemin de retour ; mais, bien entendu, le gouvernement allemand sera tenu rigoureusement au courant. Il ne saurait y avoir accord final sans que tout le monde y ait participé ».

Quelqu'un ayant demandé des précisions sur la phrase du communiqué qui parle d' « une longue période de paix », M. Mac Donald a répondu :

« Notre idée n'est pas de rapetasser la paix et de l'assurer tant bien que mal, pour trois ou quatre ans, pour retomber ensuite dans des difficultés renouvelées. Nous voulons établir une paix qui puisse se dérouler longuement et qui permette à chaque nation de garder ses traditions et ses traits distinctifs ».

Cette autre question ayant été posée : « D'après le communiqué, il semble que vos conversations ont eu pour base un projet italien.

Etant donné l'attitude italienne à l'égard de la révision des traités, il est permis de supposer que le problème figure dans le projet. Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure les modalités d'une révision éventuelle sont envisagées ? » M. Mac Donald n'a pas répondu directement.

« Il est exact, a-t-il dit, que M. Mussolini nous a soumis un court document indiquant brièvement comment, à son avis, les nations doivent aborder les grands problèmes généraux. Les détails n'ont pas été mentionnés. Nous désirons assurer les nations que nous n'avons pas un plan rigide. A aucun moment, nous n'avons eu l'idée d'imposer nos conceptions. Je répète, en insistant, qu'il ne s'agit nullement pour les grandes puissances, de dicter aux autres leurs volontés ».

(1) « Le premier ministre et le secrétaire d'Etat des affaires étrangères d'Angleterre se sont arrêtés à Paris, revenant de Rome, afin de mettre le président du Conseil et le ministre des affaires étrangères au courant du caractère de leurs entretiens avec M. Mussolini.

Les ministres anglais et français ont eu un échange de vues prolongé.

Les ministres français ont remercié leurs collègues des infor-

Mais c'est la dernière entrevue entre les ministres directement responsables.

Rentré à Londres, M. Ramsay Mac Donald met la Chambre des Communes au courant de la situation à la Conférence du désarmement et de la proposition italienne.

C'est par ces déclarations du chef du gouvernement anglais que l'on apprend, sans en connaître le texte exact, la teneur du projet d'accord des quatre grandes puissances occidentales et notamment de son article deux sur la révision des traités (1).

De son côté, le Conseil de la petite Entente, à qui le projet d'accord a été remis, publie le 25 mars 1933 un

mations qu'ils leur apportaient et qui leur permettront de procéder à un examen approfondi des propositions dont ils sont saisis. Les ministres des deux pays communiqueront entre eux de nouveau à bref délai. Les ministres français ont affirmé leur désir de voir s'instituer dans l'intérêt de la paix européenne, dans le cadre et dans l'esprit de la Société des Nations, une coopération constante entre les quatre puissances européennes membres permanents du Conseil de la Société des Nations. »

(Communiqué officiel publié par le Quai d'Orsay à l'issue des entretiens de Paris, 21 mars 1933).

(1) « Je saisis la première occasion qui se présente pour mettre la Chambre au courant de ce qui s'est passé pendant que nous étions, le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères et moi à Genève et à Rome... Il était donné à entendre que, si cette conception d'une entente et d'une coopération entre les puissances était adoptée comme une aide immédiate pour la paix, comme une contribution immédiate à la solution des difficultés et des dangers de l'Europe, les dispositions amicales engendrées ainsi auraient d'autres effets bienfaisants. Ce serait nécessaire, en effet, et le gouvernement britannique élaborera de nouveaux détails à cet égard.

M. LLOYD GEORGE. — Des détails de quoi ?

M. MAC DONALD. — Des détails du plan, de façon que le plan n'ait pas simplement pour objet général la paix et que son grand et presque unique détail soit la révision des traités ».

(Séance à la Chambre des Communes du 23 mars 1933).

Passage déjà cité pages 53, 54 en note.

communiqué (1) dans lequel la petite Entente proteste contre l'idée d'un Directoire et l'affirmation d'une politique révisionniste.

Cet ensemble de déclarations et de communiqués permet à la presse de tous les pays de se faire une idée plus ou moins exacte du Pacte à Quatre. Il est à remarquer que dès le 1^{er} Avril deux journaux, « Le Temps » et le « Times » publient, sous leur responsabilité un texte qui s'est depuis avéré exact. Le projet de pacte, ou ce que l'on en connaît, fait l'objet d'ardentes polémiques : approbations enthousiastes ou critiques véhémentes ; de nombreux arguments pro et contra sont mis en avant, avant même que soient connues la première ou la deuxième versions italiennes, dans leur texte officiel.

Le gouvernement français met au courant des projets la commission des affaires étrangères de la Chambre des Députés et décide d'indiquer au Parlement les grandes lignes de sa réponse.

La discussion en séance plénière a lieu le 6 Avril 1933.

Nous avons eu l'occasion d'examiner les différentes opinions exposées à la tribune et nous n'y reviendrons plus. Notons que les déclarations du gouvernement furent approuvées à une forte majorité et que le gouvernement put répondre aux deux projets italiens et au projet anglais par un contre-projet dès le 10 avril 1933 (2).

(1) Voir pages 61 et 62 en note.

(2) Notons encore parmi les déclarations officielles relatives au Pacte à Quatre un communiqué de l'ambassadeur de France à Rome à l'agence Havas. On a beaucoup reproché à M. de Jouvenel d'avoir fait cette déclaration. Il n'appartenait, disait-on, qu'au gouvernement responsable, d'en faire une. Il faut cependant noter que M. de Jouvenel, ambassadeur en titre n'était en réalité que chargé d'une mission extraordinaire et temporaire de 6 mois et avait pour mission précise de travailler à

Du 10 avril au 7 juin 1933 la négociation prend un caractère nettement différent. Elle se poursuit par des conversations entre les ambassadeurs à Rome des trois pays intéressés et le chef du gouvernement italien. Elle a un caractère de discrétion absolue, aucune rencontre n'a lieu entre les ministres responsables, aucun communiqué n'est publié. Aussi l'agitation se calme-t-elle peu à peu. Il n'y a plus de réactions fiévreuses de la part de l'opinion publique des divers Etats.

Si des ministres de tiers Etats rendent visite au gouvernement français et au gouvernement anglais (1) il n'en demeure pas moins que les Etats directement intéressés à la conclusion de l'accord négocient par la voie diplomatique ordinaire (2).

Si on compare les deux périodes, celle qui va du 18 mars au 10 avril 1933 et celle qui va du 10 avril jus-

rapprocher la France et l'Italie, qu'une série de malentendus avait éloignées l'une de l'autre depuis plusieurs années. Ainsi M. de Jouvenel n'était point tout à fait tenu à la discrétion qui s'impose à un Ambassadeur dans des conditions normales. Il avait une autre conception de sa mission : un rapprochement entre deux nations nécessite de toute évidence la bonne compréhension et non la méconnaissance de tous les actes et de toutes les manifestations. Il était donc utile de dissiper les malentendus que des commentaires de presse pouvaient inutilement créer. C'est pourquoi sans donner aucune précision sur la lettre du texte, M. de Jouvenel a voulu éclairer la presse française sur le véritable esprit de cette proposition.

Voir le texte de cette déclaration annexe N° V.

(1) Notamment la visite à Paris et à Londres de M. Titulesco, ministre des affaires étrangères de la Roumanie, porte-parole de la Petite Entente.

(2) Notons cependant encore un débat à la Chambre des Communes le 13 avril 1933 qui ranime quelque peu l'attention publique. La discussion porte sur la révision des traités et permet d'assez violentes attaques contre le gouvernement anglais de la part de l'opposition et même d'un certain nombre de membres de la majorité.

qu'au paragraphe du Pacte à Quatre, on ne peut manquer de remarquer combien la méthode de la deuxième période est préférable à celle de la première.

C'est une erreur de croire que l'on sert les relations normales entre pays en exigeant des négociations sur la place publique. Celles-ci présentent de graves inconvénients. Lorsque des positions sont affirmées publiquement, chaque concession ultérieure apparaît à l'opinion publique de chaque pays comme une défaite intolérable, même si cette concession est nécessaire, même si elle était prévue dans l'esprit des négociateurs.

Ceux-ci souvent n'arrêtent leurs premières positions qu'en vue d'obtenir des concessions, sur certains points, en échange de celles qu'ils accordent eux-mêmes. Par contre, chaque peuple a l'impression qu'il a seul fait les frais des négociations. Il compare ses propres demandes avec les résultats obtenus et oublie de comparer, avec ces résultats, les demandes des parties adverses.

Et c'est ainsi que des accords dont le but était une amélioration sensible de la situation internationale, apparaissent, au contraire, comme des prétextes d'agitation nouvelle. La voie pénible d'ententes successives, où se rapprochent de plus en plus les divers points de vue, semble devenir la voie des concessions qui mènent, selon le mot de Rochefort, de concession en concession jusqu'à la concession perpétuelle.

Lorsque les négociations ont lieu par la voie diplomatique ordinaire, dans le calme des Chancelleries, le résultat seul apparaît clairement à l'opinion publique. Elle peut alors faire plus exactement la balance des avantages et des inconvénients de l'accord conclu. Des détente utiles succèdent aux accords.

D'autre part les négociations n'aboutissent pas toujours à des accords. Lorsque l'on réunit une conférence et qu'on déplace un grand nombre d'hommes d'Etat sans arriver à un résultat quelconque ou en obtenant simplement un résultat médiocre, une grande déception s'empare de l'opinion publique. Elle compare les efforts déployés à la modicité du succès. Elle ne tient plus compte du succès partiel, mais ne veut s'appesantir que sur l'échec réel et recherche la responsabilité des autres Etats, ce qui ne manque pas d'aigrir une fois de plus les rapports internationaux.

Ce sont peut-être des nuances psychologiques, mais les réactions des Sociétés nationales sont en grande partie dominées par ces considérations psychologiques. D'un « climat » moral peut dépendre la paix ou la guerre, même si la véritable cause des querelles et des conflits doit être recherchée dans des raisons plus profondes.

Ce qui a servi à obscurcir cette question, c'est que l'on confond trop souvent sous le même terme de « diplomatie secrète » deux choses tout à fait différentes.

Autant il est néfaste pour la paix internationale de conclure des *accords secrets* dont dépendent ensuite l'action et même la vie de nations entières, autant il est illogique, dans un régime où des questions d'intérêt secondaire exigent l'approbation des représentants élus du pays, de faire dépendre sa politique extérieure de traités que le pays ignore, autant il est néfaste de faire de la *diplomatie* sur la place publique.

Lorsque dans son premier point du message du 8 janvier 1918 le président Wilson affirme la nécessité d'une diplomatie publique ; lorsqu'il dit « Accords de paix conclus *ouvertement* après lesquels il n'y aura plus d'*ac-*

cords internationaux *privés* de quelque nature qu'ils soient, mais la *diplomatie* procédera toujours franchement et publiquement », il crée involontairement une confusion.

Ce qu'il veut condamner, ce sont les *accords secrets*, les traités d'alliance offensive ou défensive qui mènent à la guerre les peuples qui en ignorent même l'existence, mais il ne peut pas s'agir dans son esprit de condamner les négociations par voie de chancellerie.

Aussi faut-il féliciter les quatre gouvernements de revenir à la méthode des négociations diplomatiques. C'est elle qui a permis, dans le calme des pourparlers de cabinet à cabinet, d'arriver à concilier des points de vue divergents, c'est elle qui a permis d'arriver à des concessions réciproques. C'est elle qui a permis de sauvegarder l'essentiel, en sacrifiant l'accessoire.

Ce n'est que lorsque l'on eut abouti à un accord sur tous les points essentiels et que seules subsistaient des divergences de rédaction, que les gouvernements de la Petite Entente, tenus au courant, refirent une déclaration publique. Ils y prenaient acte des apaisements reçus et notaient qu'ils n'avaient plus aucune objection à formuler contre cet accord (1).

Enfin, le 7 Juin 1933 les dernières difficultés étant résolues, le Pacte à Quatre était paraphé à Rome.

(1) Voir déclaration du Conseil permanent de la Petite Entente, du 30 mai 1933, annexe IV et notamment :

« Le nouveau texte communiqué aux trois Ministres des affaires étrangères de la Petite Entente....

« Les trois Ministres des Affaires Etrangères prennent acte des assurances qui leur ont été données par les autres représentants des Puissances Occidentales »...

Le jour même le chef du gouvernement italien s'expliquait à son sujet devant le Sénat.

Le 9 Juin le gouvernement français en faisait autant devant la Chambre des Députés.

Il y a cependant un fait qu'il convient de noter.

Comme conclusion à l'accord il n'y a pas eu de signature du Pacte ; celui-ci n'a été au début que paraphé. Pourquoi cette procédure inusitée ? Telle est la question qui se pose et que nous allons examiner.

CHAPITRE VII

Le Paraphe

Le pacte d'entente et de collaboration n'a pas encore été ratifié. Il n'a été que signé. Mais avant la signature, un paraphe avait clos les négociations.

Son préambule l'indique *expressis verbis*.

« Les représentants des Gouvernements de l'Empire allemand, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la République française et du Royaume d'Italie, réunis à Rome le 7 Juin 1933 ont donné leur agrément au projet de Pacte d'entente et de collaboration ci-annexé, qui, dès a présent paraphé, ne varietur, portera la date de ce jour, les Gouvernements susmentionnés convenant de procéder à la formalité de sa signature le plus tôt que faire se pourra ».

Pourquoi les Gouvernements n'ont-ils pas immédiatement signé ce pacte puisqu'ils étaient d'accord sur son texte ?

Le paraphe n'engage pas un Etat. Mais la signature ne l'engage pas davantage. Seule la ratification, par l'organe dûment qualifié en vertu du droit constitutionnel interne de chaque Etat, peut engager celui-ci. La pratique connaissait dans le droit international public, la double formalité de la *signature* par le gouvernement ou le plénipotentiaire ayant plein pouvoir pour ce faire et la *ratification* par le Chef de l'Etat.

Pourquoi avoir scindé la première partie de l'opération en deux ? La pratique du paraphe, déjà utilisée lors

de la conclusion des accords de Locarno (1), est une pratique récente. Quelle en est l'utilité ? Les négociations du Pacte à Quatre permettent à notre avis de donner une réponse à cette question et une justification à cette pratique. Il nous semble donc nécessaire d'examiner la question du paragraphe à propos de cette étude sur le Pacte à Quatre.

★★

Rappelons d'abord les diverses phases de la conclusion d'un traité international.

Les principes fondamentaux du droit moderne font naître les conventions entre particuliers dès qu'il y a accord de volontés et ne font pas dépendre normalement une obligation de la formalité d'un écrit ou d'un acte.

Pourquoi en est-il différemment lorsqu'il s'agit d'accords conclus par des Etats ? Une première idée n'est aujourd'hui discutée par personne. Seule la ratification engage un Etat. L'Etat, en effet, n'est plus la chose de son souverain, le patrimoine de son chef, mais un complexe constitutionnel. Il ne suffit pas de l'accord des volontés des représentants ordinaires ou extraordinaires de ces Etats pour qu'il y ait convention, comme l'eussent admis les principes de droit non formaliste. Il faut qu'intervienne l'autorité habilitée par la constitution du pays, celle qui possède le droit de ratifier l'accord ; c'est cette ratification et elle seule qui engage l'Etat (2).

(1) Il y a cependant une différence essentielle dans les accords de Locarno, paraphés le 16 octobre 1925, où il était nettement stipulé que les signatures seraient apposées le 1^{er} décembre.

(2) Cf. Strupp : *Eléments du droit international*, p. 268, 269 sous le paragraphe « les diverses phases de la conclusion d'un traité international » :

Par contre des divergences apparaissent dans la doctrine, lorsqu'il s'agit de savoir si un traité ratifié par le chef de l'Etat oblige cet Etat, alors que la constitution eût exigé une approbation du Parlement, qui n'a pas été obtenue.

Une théorie prétend que le traité ratifié par le chef

a) les traités donnent lieu d'abord à des négociations entre les plénipotentiaires...

b) les négociations aboutissent à la rédaction d'un traité, accepté par les plénipotentiaires, signé par eux, ou éventuellement, simplement paraphé, c'est-à-dire signé de leurs initiales, si leurs pleins pouvoirs ne s'étendent pas jusqu'à la signature.

Le traité signé n'est juridiquement qu'un *projet* de traité qui n'oblige pas encore les parties.

c) Le traité signé doit être soumis aux autorités des pays respectifs qui possèdent le droit de les approuver et de les ratifier. La ratification est un droit, et non un devoir du Chef d'Etat ».

Cf. aussi Basdevant : Conclusion et rédaction des traités, etc. Rec. Cours Ac. D. I. 1926, V. p. 139 et sqq.

« Il est de pratique établie et non contestée à l'heure actuelle que la signature d'un traité par les plénipotentiaires ne suffit pas à lui donner un caractère obligatoire pour les Etats. La conclusion d'un traité comporte en réalité deux opérations distinctes, l'une est la négociation, terminée par la signature et dont l'objet est de fixer le *contenu* de la volonté des Etats contractants, l'autre est la ratification qui seule va créer un *lien de droit* entre ces Etats ou une règle obligatoire pour eux..... A l'heure actuelle il n'est pas douteux que la liberté existe non seulement pour le parlement, mais aussi pour le gouvernement de refuser la ratification ».

Cf. aussi Fauchille, Le Droit International public, T. I. 3 p. 329.

Cf. aussi Hershey : Essentials of international Public Law and organisation. 2^e Ed. 1927, p. 433.

Cf. encore le protocole 19 du Congrès de Berlin du 13 juillet 1878 qui à cet égard a fixé d'une façon ferme et incontestée la coutume : « Le congrès... considère que ce sont les ratifications et non seulement la signature qui donnent aux traités leur valeur définitive ».

« Il va de soi que la ratification est superflue lorsque le traité est signé par les chefs de l'Etat ayant pouvoir de conclure ».

(Basdevant : *Op. cit.* p. 576).

de l'Etat est valable, même si l'assentiment parlementaire fait défaut, car on ne peut, dans le domaine international, contrôler sans commettre une ingérence, l'application stricte des règles de la constitution.

Cette théorie, qui est, notamment, celle de M. Anzilotti distingue la compétence pour déclarer la volonté de l'Etat et qui appartient au chef de cet Etat et la compétence pour former la volonté de l'Etat, qui appartient au chef de l'Etat et peut-être à d'autres organes constitutionnels selon la constitution de ce pays.

Mais la majorité des auteurs soutient que, d'après la coutume internationale et par respect de la règle « *qui cum alio contrahit non est vel non debet esse ignarus conditionis ejus* », un Etat n'est engagé à l'égard des autres Etats que si toutes les conditions de ratification exigées par sa constitution ont été respectées.

Le problème se complique, lorsqu'on quitte le terrain du droit international pour entrer dans le domaine du droit constitutionnel des pays à régime parlementaire. Dans quel cas la ratification par le chef de l'Etat suffit-elle et dans quel cas l'approbation préalable du Parlement est-elle nécessaire ?

En ce qui concerne la France, si l'on s'en tient aux termes de la loi constitutionnelle écrite, un grand nombre de traités et d'accords échappent à l'approbation préalable du Parlement.

« Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjudica-

tion du territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi » (1).

Si l'on s'en tenait aux termes de cet article, tous les accords *politiques* échapperaient à l'approbation préalable du Parlement.

Mais par le jeu de la responsabilité politique du ministère devant les deux Chambres et par la pratique de l'interpellation, la coutume de l'autorisation préalable à la ratification de n'importe quel accord « important » s'introduit dans la coutume constitutionnelle.

Aussi les gouvernements en sont-ils arrivés à demander l'approbation du Parlement dans presque tous les cas.

Non contents, cependant, d'avoir obtenu par le simple jeu de l'équilibre des forces en présence, ce droit d'approbation, les parlementaires en sont arrivés à protester même contre la pratique de la signature donnée par les gouvernements en fin de négociation.

Lorsque le gouvernement se présente devant le parlement, alors même que la lettre écrite de la constitution l'en dispenserait, pour lui demander de ratifier un accord, le Parlement proteste, en disant qu'il est devant un fait accompli, car il ne peut plus désavouer la signature du gouvernement du pays. Théoriquement, une pareille affirmation est insoutenable. D'ailleurs l'histoire constitutionnelle de la France contient un exemple de ratification partielle par suite de l'opposition à certaines modalités de l'accord soumis à la discussion du Parlement. Le 23 Décembre 1891, la Chambre examinant la convention anti-esclavagiste signée par le Gouvernement, refusait son approbation, tout au moins en

(1) Article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

ce qui concernait l'un des articles ; le 2 Janvier 1892 le Président de la République ratifiait la convention *sous réserve* de modification de cet article. Cette modification fut acceptée par les autres signataires (1).

Mais il est certain, qu'en fait, les Chambres n'usent pas de façon courante d'un pareil procédé qui rendrait très difficiles les négociations internationales.

Par ailleurs, c'est un fait, qu'elles répugnent à rejeter un accord, alors que la signature du Gouvernement de la République y figure.

Telle est la pratique du Parlement Français, tout au moins ; d'autres pays suivent sur ce point des pratiques différentes.

Le sentiment du Parlement français est très exactement et très finement mis en valeur par un auteur du droit constitutionnel, qui joint à la connaissance théorique de ce droit, la pratique du Parlement, dont il a été membre pendant deux législatures ; M. Joseph Barthélemy raconte ce fait bien caractéristique : « Je me rappelle qu'à la Commission des affaires étrangères, M. Philippe Berthelot, au temps où M. Millerand était ministre des affaires étrangères, était venu à la Commission. Secrétaire général du ministère, il avait été autorisé par son ministre. On lui demandait : « Mais est-ce que la France a encore les mains libres ? » et M. Berthelot répondait : « Elle a les mains libres, sans les avoir complètement libres » (1).

C'est pourquoi la coutume suivante tend de plus en

(1) Cité par MM. Joseph Barthélemy et Paul Duez : *Traité élémentaire de droit Constitutionnel* 1926, p. 642.

(1) Bulletin 3 et 4 de l'année 1930 de la Dotation Carnegie pour la paix internationale : « La conduite de la politique extérieure dans les démocraties ».

plus à s'instaurer au Parlement français : le président du Conseil et le ministre des Affaires étrangères viennent, avant les négociations, demander à la Chambre son approbation sur les grandes lignes des thèses qu'ils vont soutenir. Ainsi la Chambre, et le Parlement en général, outre le droit de ratification, ont obtenu le droit d'« orientation ».

Cela a encore paru cependant insuffisant au Parlement. La Chambre des Députés en est arrivée à exiger presque le droit de négociation. Or, s'il est utile qu'un contrôle efficace et permanent puisse être exercé par le Parlement sur la politique étrangère, il serait au contraire déplorable, que les pays démocratiques affaiblissent leur position diplomatique, en montrant à l'étranger, à chaque instant, quels sont les points exacts sur lesquels une transaction apparaît possible, quelles sont les lignes de résistance, les lignes de soutien et les lignes de repli.

Comment alors concilier le respect du droit du Parlement et le respect du droit du gouvernement ? Le problème est essentiel si l'on veut résoudre utilement la question de la direction de la politique extérieure dans un régime démocratique et ne pas opposer sur ce point gouvernement et parlement (1).

(1) Un très intéressant débat eut lieu en 1929 le jour de l'ouverture de la 2^e session extraordinaire du Parlement. Des négociations venaient d'avoir lieu à La Haye concernant les accords sur les réparations et l'évacuation de la Rhénanie. La Conférence devait reprendre quelque temps après. Des orateurs demandaient à la Chambre des Députés de fixer la date des interpellations sur la politique extérieure. Le gouvernement demandait le renvoi, en fait *sine die*, de ces interpellations.

La thèse du Gouvernement et la thèse du Parlement ont été complètement exposées :

M. Briand, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères : « Il ne vous échappera pas que ces interpellations de-

Il semble que la négociation du Pacte à quatre et le paragraphe qui a terminé cette négociation permettent de répondre à cette préoccupation et sauvegardent à la fois les droits du Gouvernement responsable et les droits de contrôle du Parlement.

Droits du Gouvernement au secret des négociations, sans que soient livrées à la publicité les propositions qui pourront être faites, les concessions qui pourront être accordées, sans que soient cristallisées des résistances autour de points souvent secondaires. Droits du Parlement de garder intacte la possibilité de rejeter un accord, sans se sentir lié par la signature du Gouvernement. (« La France est libre, mais elle n'est pas entièrement libre »).

vancent l'heure où elles pourraient être discutée avec avantage; je dirai même que les pourparlers n'étant pas clos, une discussion anticipée pourrait présenter certains inconvénients. Je ne comprends pas très bien M. Montigny lorsqu'il dit : « Nous avons besoin de nous expliquer tout de suite sur des problèmes graves ». *Si ces accords s'imposaient à vous, vous auriez raison*, mais ils vous seront soumis et vous aurez le droit de les discuter, le droit de *les approuver* ou de *les désapprouver*. En déposant une demande d'interpellation que cherchez-vous ? Un ordre du jour dont la seule efficacité peut être ou de maintenir un gouvernement en lui donnant la confiance, ou de le renverser en la lui refusant. Mais au moment de la discussion des accords, vous aurez la même possibilité. Il vous suffira de ne pas approuver les textes qui vous seront soumis pour qu'immédiatement le gouvernement soit renversé. Ou bien vous pourrez approuver ces textes, en formulant telles observations et même en demandant telles modifications que vous pourrez souhaiter.

A quoi tendrait la proposition jumelée de l'honorable M. Montigny et de l'honorable M. Marin ? Elle tendrait à suspendre le mandat de confiance qui a été donné au Gouvernement. Je considère *pour ma part que ma dignité* ne me permet pas d'accepter une telle position. Lorsque les pourparlers seront terminés et les accords arrêtés, comme je l'ai promis, sous la réserve pleine et entière de la ratification du Parlement, vous serez alors libres de les discuter et de demander à leur sujet toutes explications que vous désirez obtenir. La voilà, la vraie interpel-



C'est le 18 mars 1933 que le gouvernement italien fait sa première proposition. La presse sans connaître officiellement la teneur des projets, en discute. L'opinion se monte: la répercussion est immédiate au Parlement français. Avant même que le gouvernement ait eu entre les mains tous les éléments d'information nécessaires, des députés veulent interpellier. Le 28 mars le président du Conseil obtient le renvoi de ces interpellations et évite qu'un débat s'institue prématurément. La prérogative gouvernementale est sauve. En contre-partie le Parlement ob-

lation. Mais discuter avant ce moment là, c'est suspendre le mandat de confiance qui a été donné au Gouvernement. Cela, je ne puis l'accepter. Tous ces problèmes impliquent la confiance. On a confiance ou non dans le Gouvernement. Si on n'a pas confiance en lui sur un problème aussi délicat qui touche à l'intérêt national, on doit le lui dire nettement ; c'est ce que je demanderai à la Chambre de faire tout à l'heure. »

Les interpellateurs de leur côté soutenaient que le Parlement a non seulement un devoir de contrôle mais un devoir d'*orientation*. Jean Montigny : « Nous ne sommes plus seulement en présence des responsabilités que respectivement, le gouvernement et le parlement doivent prendre, dans quelque temps, sur les intérêts les plus essentiels du pays ; nous sommes placés, à la suite des explications échangées, entre deux conceptions du parlementarisme lui-même...

Là où le gouvernement dit, « dignité et confiance » nous sommes obligés de répondre « responsabilité et contrôle » ... Vous formulez avec votre haute autorité, M. le Président du Conseil, une conception de la démocratie et du parlementarisme qui me paraît une conception affaiblie de la démocratie et une conception du parlementarisme diminuée.

Nous, qui avons toute la responsabilité, car c'est à nous que le pays viendra demander des explications et qui ne sommes pas effrayés par elle, nous voulons avoir en contrepartie tout notre pouvoir de conseil et de contrôle. »

Fait rare en cette matière : le gouvernement était renversé par 288 voix contre 277. (Séance du 22 Octobre 1929, J. O. R. F., 23 Octobre 29).

tient l'assurance, que rien ne sera *ni signé*, ni décidé sans que le Parlement français ait fait connaître sa volonté.

« Je vous déclare tout de suite (1) que rien ne sera fait, que rien ne sera *signé*, que rien ne sera *décidé* sans que le Parlement français ait fait connaître sa volonté... Voilà quelle est la pensée du gouvernement et quelle est sa décision. Pourquoi cependant, telle étant sa pensée, se refuse-t-il à fixer aujourd'hui une date... pour la discussion des interpellations de M. Franklin-Bouillon et de nos différents collègues ? Précisément parce que nous sommes à une heure où les débats de politique extérieure amorcés à travers l'Europe, il y a quelques jours, prennent toute leur force et toute leur complexité.

Vous avez vu le résultat des initiatives qui ont été prises.

Vous avez vu un peu partout à travers l'Europe ici des approbations, là une vive émotion et des contestations très importantes. Et c'est le moment où vous voudriez que nous engagions un débat au fond... Ce serait la plus grande des imprudences, aucun gouvernement n'accepterait d'engager le débat aujourd'hui dans les circonstances dont je parle ».

Cependant le gouvernement ne demande pas un blanc seing pour les négociations. Il demande simplement le temps de réunir tous les éléments du problème.

« La Chambre ne se séparera pas sans qu'un grand débat de politique extérieure ait été engagé. Soyez sûr que lorsque je verrai les choses en état pour être discutées, je serai le premier à vous saisir de ce débat que vous réclamez ».

Pour le gouvernement, les « choses en état pour être

(1) Séance du 28 mars 33, J. O. R. F. 29 mars 1933, D. P.)

discutées », cela signifie non point des accords déjà signés, mais la réunion de toutes les propositions qui sont faites et l'étude de ces questions. C'est pourquoi un débat d'orientation a lieu *avant* l'envoi de la contre-proposition française (1).

Ce débat a lieu le 6 avril 1933. La majorité du Parlement et le gouvernement sont d'accord sur les grandes lignes de la réponse française et d'accord aussi sur le fait que le rôle du parlement dans les négociations proprement dites doit s'arrêter là (2). Ainsi il a été répondu au désir du Parlement d'émettre son avis sur l'orientation générale des pourparlers en cours.

(1) Le 3 avril 1933 le Conseil de cabinet ayant en sa possession tous les éléments d'information décidait de répondre par un mémorandum.

« Les membres du gouvernement se sont réunis en conseil de cabinet de 10 h. 30 à 13 h. 15 au Ministère de la Guerre sous la présidence de M. Daladier.

M. Paul Boncour a mis le Conseil au courant de l'état des négociations qui se sont poursuivies en ce qui concerne le plan de collaboration des quatre grandes puissances occidentales.

Le conseil se trouvant saisi depuis la remise de la note anglaise, de tous les éléments d'information a décidé de répondre aux propositions italo-britanniques par un mémorandum qui sera soumis à l'approbation du prochain conseil des ministres, dont la réunion a été envisagée pour mercredi. »

(Communiqué du 3 Avril 33 de la présidence du Conseil).

A la suite de la réunion du Conseil des Ministres du 5 Avril 1933 les grandes lignes du mémorandum étaient approuvées :

« M. Paul Boncour, disait le communiqué, ministre des Affaires Etrangères a soumis au Conseil, qui les a approuvées les lignes essentielles du mémorandum relatif au Pacte proposé par le gouvernement italien et anglais. »

Mais le mémorandum ne devait être arrêté définitivement et envoyé aux gouvernements respectifs *qu'après* le *débat d'orientation à la Chambre*.

(2) « Je trouverais fort mauvais que la Chambre se substituât au gouvernement pour la négociation du détail. Tout ce que nous avons à faire, c'est de donner des directives, d'approuver ou de désapprouver les directives du gouvernement. »

(Gaston Bergery, séance du 6 avril 1933).

Il reste cependant à donner satisfaction à une autre préoccupation légitime. Comment faire pour que le Parlement ne se sente pas lié par la signature du Gouvernement ?

C'est le paraphe qui va permettre de trouver la solution.

En effet, qu'est-ce que le paraphe ? On appelle ainsi la faculté laissée aux gouvernements d'autoriser leurs ambassadeurs à arrêter *ne varietur* un texte, résultat d'une longue négociation, en l'initialant, sans leur donner l'autorisation de le signer. Ainsi le gouvernement lui-même n'est pas encore prêt à signer. Il n'a pas encore pris l'engagement de soutenir le texte devant son parlement, ce à quoi l'oblige moralement la signature (1).

Le paraphe met simplement un terme à la négociation, un point final à l'écrit, où sont consignées les concessions réciproques faites par les négociateurs et l'accord final. Ainsi l'opération internationale de la conclusion d'un accord finit par comporter trois stades : le plus important, le dernier, la ratification, l'accord de volontés des Etats crée le lien de droit ; le stade précédent, — consacre l'accord de volontés des gouvernements

(1) « Qu'il suffise ici de rappeler qu'en prescrivant aux plénipotentiaires de faire usage de cette faculté, les gouvernements mettent aux négociations un point final qui leur permet d'envisager le traité qui en marque le terme sans s'engager encore à le soutenir devant le Parlement, en vue d'obtenir de lui conformément à la constitution les pouvoirs nécessaires pour procéder à l'échange des ratifications. »

(Revue de D. I. ; 1933, T. IX, article sur le pacte à Quatre)

Cf. aussi la disparition sur la demande française de l'engagement de demander la ratification du Pacte à Quatre au Parlement, s'il y a lieu, dans un délai de trois mois. (Article 5 du projet primitif italien, article 6 du 2^e projet italien et du projet anglais.)

avec l'obligation de demander à l'autorité constitutionnelle qualifiée la ratification ; le paraphe, enfin, premier stade, n'est simplement que l'arrêté, *ne varietur*, d'un texte. La ratification engage l'Etat, la signature engage le Gouvernement, le paraphe n'engage personne.

Ainsi les droits du Parlement sont entièrement sauvegardés. On le consulte avant la négociation : on respecte son droit d'orientation. On le consulte après le paraphe : on respecte son droit de contrôle sur la négociation elle-même. On le fait intervenir pendant les négociations au point de jonction des discussions proprement dites et de l'acte de signature. Ainsi aucune gêne n'en résulte pour le négociateur, et de son côté le Parlement n'est pas moralement engagé.

Cependant il s'est trouvé des parlementaires pour demander que même le droit de paraphe soit retiré au Gouvernement.

A la deuxième séance du 30 Mai 1933 (1), alors que dans la journée avaient couru les bruits de la conclusion de l'accord, M. Ybarnegaray vint à la tribune demander au gouvernement de ne pas signer, ni même parapher.

« Je viens simplement vous demander de tenir votre parole et contrairement aux divers bruits qui circulent depuis deux ou trois jours, de prendre ici l'engagement que le gouvernement ne donnera aucune signature, *ni aucun paraphe* avant que le Parlement ait été saisi de la question ».

Et le président du Conseil répondait très exactement et très justement qu'il avait promis de ne pas signer, mais non pas de ne pas arrêter, par le paraphe, la négociation.

(1) 2^e Séance du 30 mai 1933, J. O. R. F. du 31 Mai D. P.

« M. Ybarnegaray qui demande des explications, alors que je suis en pleine négociation et dans une négociation difficile, s'oppose même à ce que, *si le Pacte répond bien aux déclarations que j'ai faites le 6 avril*, je puisse inviter l'ambassadeur de la République à Rome à parapher un texte, c'est-à-dire à mettre un terme à une négociation... »

Et le président du Conseil terminait en disant qu'il ne pouvait aller jusque-là, qu'il avait le droit de parapher puisqu'il a même le droit formel de signer, et qu'il considérait la liberté du Parlement sauvegardée par le paraphe.

Le surlendemain du jour où le texte était paraphé, le président du Conseil venait de nouveau devant la Chambre des Députés lui donner des explications.

« Vos droits sont entièrement sauvegardés. Vous êtes libres aujourd'hui comme vous l'étiez hier. Vous pouvez aujourd'hui refuser votre assentiment et le Pacte est aboli ».

Sur le fond même du Pacte à quatre le gouvernement indiquait à la Chambre que le texte correspondait aux directives du 6 Avril et par conséquent demandait à la Chambre l'autorisation de signer.

Parlant en effet sur les ordres du jour le chef du gouvernement fit cette déclaration : « il y a en ce moment à Rome un pacte que l'ambassadeur de la République a paraphé sur notre ordre. C'est ce que je suis venu vous dire à la tribune.

Avant le moment, où la Chambre et le Sénat seront saisis du projet de loi, se placera un autre acte décisif, celui de la signature... Si donc l'ordre du jour de con-

fiance est voté, cela voudra dire que la politique du gouvernement et ses actes ont l'approbation de la Chambre. Lorsque le gouvernement... jugera le moment venu d'apposer sa signature au bas du Pacte, il faut bien qu'il n'y ait aucune surprise et que la Chambre sache bien que c'est ce geste qu'un vote favorable aura permis ce soir ».

Par 407 contre 168 voix cette autorisation était donnée au gouvernement.

★★

Les droits du Parlement sont-ils vraiment sauvegardés ? Il y a peut-être une objection. Le gouvernement, lorsqu'il donne à un ambassadeur l'ordre de parapher, est-il libre ensuite de signer ou de ne pas signer ? En d'autres termes, n'y a-t-il pas simplement un déplacement de l'engagement moral ? (1) Celui-ci pesait autrefois sur le Parlement du fait de la signature du gouverne-

(1) Cf. Proposition de résolution N° 1986 de M. Margaine :

« Le Pacte à Quatre a été conclu par la signature de notre représentant accrédité, sans qu'aucun débat ait eu lieu au Parlement et sans que les divers partis aient pu se prononcer ce qui, pourtant devrait être la règle dans un régime démocratique.

... Le Chef du gouvernement a affirmé qu'il ne placerait pas le Parlement devant le fait accompli, ce qui a fait croire qu'un débat... aurait lieu, qui puisse permettre à la Chambre d'exprimer une opinion encore à temps.

... Cette trop grande confiance était mal placée.

Aujourd'hui, le représentant de la France, dûment accrédité comme ministre plénipotentiaire, a signé le Pacte et la Chambre n'a plus d'autre pouvoir que d'empêcher qu'il soit ratifié. Elle ne pourra certainement pas se résoudre à cet acte, qui serait bien trop inamical pour l'Italie, et cependant, beaucoup de membres de l'Assemblée sont fondés à considérer que la France s'engage dans une mauvaise voie. »

Il y a d'abord dans cette résolution une erreur ou plutôt une confusion entre la signature et le paraphe.

Elle n'en traduit pas moins cette impression des parlementaires que même le paraphe les engage et ne leur laisse aucune liberté.

ment. Ne pèse-t-il point cette fois-ci sur le gouvernement du fait du paraphe de son ambassadeur ? Ce paraphe entraînera la signature qui entraînera ensuite la ratification, le Parlement étant replacé *dans la situation antérieure*.

A vrai dire l'objection paraît assez forte. Toutefois il convient de remarquer qu'entre le moment, où le parlement se trouve engagé moralement par la signature du gouvernement, et le paraphe, se place son premier vote. Il lui est facile, s'il juge l'accord mauvais, de le signifier avant la signature : il y a tout de même déplacement de l'engagement moral et avant la signature aucun engagement moral ne pèse sur lui. Nous ne discutons pas d'un droit objectif, mais de la convenance internationale, que le parlement français ressent avec une grande force, ce qui est à son honneur. Il nous semble cependant qu'il est plus facile pour un parlement de désavouer un ambassadeur, qu'un gouvernement.

Il y a d'ailleurs un autre argument en faveur de notre thèse et qui affaiblit l'objection précédente. Celle-ci, en effet, ne peut se soutenir que si le Gouvernement se sent moralement engagé par le paraphe et obligé d'apposer sa signature.

Or, comme nous l'avons indiqué, le paraphe permet au gouvernement d'envisager le traité dans son ensemble et il n'y a dans le point final, qui met un terme à la négociation aucun engagement à signer et par conséquent à soutenir devant le parlement ce traité.

L'accord arrêté fait partie de l'ensemble d'une situation internationale, que le gouvernement a ensuite le droit d'envisager, avant de donner sa signature. Mieux

encore, le texte paraphé peut servir d'une contre-partie éventuelle à une autre négociation parallèle, engagée par le gouvernement et ainsi ses droits, à lui, sont entièrement sauvegardés.

C'est très exactement le cas du Pacte à Quatre. Le chef du gouvernement indique qu'il ne signera le Pacte d'Entente et de collaboration que lorsque d'autres négociation en cours auront abouti :

« Si donc l'ordre du jour de confiance (1) déposé est voté, cela vaudra dire que la politique du gouvernement et ses actes ont l'approbation de la Chambre. Lorsque le gouvernement, *ayant entamé d'ailleurs des pourparlers et des négociations avec le gouvernement italien, pour régler dans l'esprit que j'ai indiqué, les difficultés qui ont pu séparer les deux pays, jugera le moment venu d'apposer sa signature au bas du Pacte*, il faut qu'il n'y ait aucune surprise et que la Chambre sache bien que c'est ce geste qu'un vote favorable aura permis ce soir ».

Ainsi le paraphe, outre son utilité pour résoudre le problème posé par l'opposition du droit constitutionnel et du droit international, présente encore cette utilité de permettre de lier commodément la conclusion d'un accord à celle d'un autre.

De cette façon apparaît la complète signification de cet acte inconnu autrefois.

Il est assez difficile de faire naître des obligations pesant sur des Etats, tout en respectant à la fois le droit constitutionnel et le désir des démocrates d'avoir un contrôle permanent et efficace sur la politique extérieure. Ce sont ces difficultés qui ont amené les Etats

(1) Séance du 9 Juin. 1933 J. O. R. F. 10 Juin 1933 D. P.

à décomposer d'abord la conclusion d'un accord international en signature et en ratification. Ce sont ces mêmes complications qui ont ensuite, et nous sommes en pleine évolution à cet égard, conduit à scinder l'acte de signature, lui-même, en deux.

Le Pacte à Quatre a le mérite de mettre en pleine lumière ce fait et au terme de cette étude nous y voyons une raison nouvelle de l'intérêt, que présente le Pacte à Quatre pour le droit international.

CONCLUSION

Paraphé le 7 Juin 1933, *le Pacte d'entente et de collaboration* était signé le 15 juillet 1933, à Rome.

La cérémonie de la signature fut d'une simplicité voulue ; elle fut aussi discrète que les **négociations elles-mêmes** (1).

A cette occasion des télégrammes ont été échangés entre MM. Daladier et Mussolini d'une part et entre le chancelier du Reich et le chef du gouvernement italien d'autre part.

M. Daladier télégraphiait à M. Mussolini :

« Au moment où votre Excellence et les ambassadeurs d'Allemagne, d'Angleterre et de France apposent leur signature au bas de l'acte important, dont votre Excellence a pris l'initiative, je tiens à lui exprimer personnellement, avec mes plus sincères félicitations, ma confiance dans les résultats heureux que le pacte d'entente et de collaboration de Rome ne manquera pas d'avoir pour l'amitié de nos deux pays, comme pour le bien de toute la nation ».

(1) La signature du Pacte à Quatre eut lieu au Palais de Venise ; ce sont les ambassadeurs d'Angleterre, d'Allemagne et de France, Sir Ronald Graham, et MM. von Hassel et de Jouvenel, qui apposèrent leur signature au nom de leurs pays respectifs, à côté de celle de M. Mussolini, sur le document. Aucun discours ne fut prononcé. Une seule manifestation extérieure marqua cette journée ; les cloches du Capitole ont sonné à toute volée au moment où le Pacte à quatre était signé.

Et M. Mussolini lui répondait :

« Il m'est agréable de présenter à votre Excellence mes remerciements des paroles courtoises qu'elle m'a adressées au moment de la signature du pacte d'entente et de collaboration entre les quatre puissances occidentales. La coopération cordiale du gouvernement français et particulièrement celle de Votre Excellence ont constitué une précieuse contribution pour le succès des négociations conduites avec un large esprit de compréhension des finalités que le pacte se propose et des problèmes qu'il devra graduellement affronter et résoudre.

Je partage pleinement la pensée de Votre Excellence en ce qui concerne les résultats du Pacte de Rome pour l'amitié de nos deux pays et pour la possibilité d'une féconde collaboration de portée générale ».

De son côté le Chancelier Hitler télégraphiait à M. Mussolini :

« Grâce à l'initiative de Votre Excellence, la conclusion d'un pacte qui consolide l'amitié entre nos deux pays a été menée à bien après des négociations difficiles. En raison précisément du caractère si sérieux de la situation mondiale, cette profession de foi des quatre puissances, en faveur d'une entente et d'une tâche commune est un rayon de lumière dans la vie des nations européennes ».

Et M. Mussolini répondait :

« En remerciant Votre Excellence des cordiales expressions qu'elle m'a adressées à l'occasion de la signature du pacte d'entente et de collaboration, je suis heureux de lui confirmer que je considère comme une des raisons fondamentales de l'heureuse conclusion des laborieuses négociations la pleine compréhension de Votre Excellence des objectifs qui ont inspiré mon initiative, la collaboration du gouvernement du Reich et celle de Votre Excellence.

Les rapports amicaux qui existent entre nos deux pays trouveront une nouvelle raison de développement

dans l'atmosphère de compréhension et de coopération que le pacte de Rome crée entre les quatre puissances occidentales, dans l'intérêt de la paix et de la reconstruction européenne ».

★
★ ★

Nous avons, dans le chapitre précédent, étudié la distinction entre le paraphe et la signature. Notons encore ici que la signature n'engage pas un pays. Même signé, le Pacte à quatre n'est qu'un projet d'accord. Cet accord n'entrera en vigueur que le jour où les ratifications auront été déposées à Rome.

En ce qui concerne le gouvernement français, notons aussi qu'il a promis à la Chambre des Députés de revenir devant le Parlement, solliciter l'autorisation de ratifier le Pacte — ce que la lettre de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875 l'eût dispensé de faire :

« Il y a en ce moment, à Rome, a déclaré le 9 juin, à la tribune de la Chambre des Députés le Président du Conseil, un Pacte que l'Ambassadeur de la République a paraphé sur notre ordre. C'est ce que je suis venu vous dire à la tribune. Avant le moment où *la Chambre et le Sénat seront saisis du projet de loi* se placera un autre acte décisif, celui de la signature ».

Ainsi donc, le gouvernement, ayant associé la Chambre des Députés à l'acte de signature, pour laquelle une autorisation implicite lui fut donnée par l'ordre du jour de confiance, a pris cependant, pour préserver tous les droits de contrôle du Parlement, l'engagement de revenir demander l'autorisation de ratifier (1).

(1) Remarquons d'ailleurs que seule la Chambre des Députés a été associée, par le gouvernement, à l'acte de signature. C'est

Des questions se posent. Le parlement français ratifiera-t-il le Pacte à Quatre ? Le gouvernement français lui-même demandera-t-il cette ratification ? L'Angleterre ratifiera-t-elle, de son côté, ce pacte ? Ce qui permet d'en douter, ce qui permet d'affirmer que les gouvernements de ces deux pays, ou l'un d'entre eux au moins, se sentira délié de l'obligation morale assumée par la signature de solliciter la ratification de l'organe constitutionnel qualifié, c'est le fait que le Reich a quitté la Société des Nations.

En quittant Rome — sa mission extraordinaire et limitée étant terminée — M. de Jouvenel, Ambassadeur de France a fait à la presse une déclaration où il disait :

« Le Pacte à Quatre est une méthode de collaboration entre les quatre puissances membres permanents du Conseil de la Société des Nations ».

Il n'est pas de meilleure définition de ce pacte. Mais dans ce cas, le départ de l'Allemagne de la Société des Nations (1) empêche son fonctionnement, au moins en ce qui concerne cette puissance. Dans ces conditions, comment peut-on envisager une ratification ? Celle-ci prendrait une signification différente : le Pacte à Quatre deviendrait la base légale d'un groupement d'un genre nouveau ; il ne s'agirait plus de mettre en pratique les principes du Pacte ; il ne s'agirait plus de donner une impulsion nouvelle à la Société des Nations ; il ne resterait que la formation d'un groupement que les événements auront tôt fait d'opposer à la Ligue elle-même (2).

une raison de plus de considérer l'autorisation de ratifier comme nécessaire, afin que les droits du Sénat soient, eux aussi, sauvegardés.

(1) 14 Octobre 1933

(2) Le Ministre des Affaires Etrangères français a très nette-



Mais si le départ de l'Allemagne de la Société des Nations empêche actuellement d'envisager la ratification du Pacte d'Entente et de collaboration, qu'en reste-t-il ? Quelle est actuellement sa valeur ?

Si on n'attache de valeur qu'aux accords ratifiés, entrés dans le domaine du droit international public positif, le Pacte à Quatre n'en a aucune, puisqu'il n'est qu'un projet d'accord.

Par contre, si on veut examiner ce Pacte à la lumière des articles et de l'esprit du Covenant, il apporte, à notre avis, une contribution certaine à l'œuvre de la Ligue.

Il en subsistera, croyons-nous, l'affirmation d'une « méthode de collaboration entre les... puissances membres permanents de la Société des Nations ».

Le départ de Genève d'une des puissances signataires du Pacte d'entente et de collaboration ne détruit pas la nécessité où l'on se trouve aujourd'hui, si l'on veut que la Société des Nations subsiste, de résoudre — autrement qu'ils ne sont résolus aujourd'hui — de résoudre

ment déclaré que le gouvernement français n'admettra jamais cette dissociation du Pacte à Quatre et du Pacte de la Société des Nations :

«Vous savez comment le Pacte à Quatre, comme tous les pactes que nous avons conclus depuis la guerre, comme tous ceux que nous pourrions conclure a été intégré dans le cadre et mis en conformité avec les principes du Pacte de la Société des Nations elle-même. Et s'il n'est pas certain, comme on s'est peut-être trop hâté de le dire, que juridiquement le départ de l'Allemagne le frappe de caducité, *du moins il est sûr, que nous ne concevrons jamais sa pratique que dans le cadre et suivant le principe qui ont été à sa base.* »

(M. Paul Boncour, Ministre des Affaires Etrangères, Chambre des Députés, Séance du 14 Novembre 1933. J. O. R. F. 15 Novembre 1933 D. P.).

pratiquement ces trois problèmes : rapports au sein de la Ligue, des grandes puissances et des puissances à intérêts limités ; garantie de l'intégrité territoriale et du respect des traités ; adaptation pacifique de leurs clauses, même territoriales — même vitales — aux nécessités de la vie et de la justice.

A ces trois problèmes, le Pacte à Quatre apportait une solution. Ce sont ces solutions qu'il faudra sous une forme ou sous une autre reprendre, sinon la Société des Nations aura vécu : « vouloir étendre la Société des Nations à l'Amérique et à l'Asie, en se passant des Etats-Unis, de la Russie et du Japon, ne peut servir qu'à universaliser son impuissance » écrivait tout récemment M. de Jouvenel. Nous pouvons ajouter qu'il est même vain de vouloir la limiter à l'Europe, si l'Allemagne demeure absente, et si l'Italie la déserte en fait. Le seul moyen d'amener ou de ramener toutes les grandes puissances au sein de la Ligue, c'est de rendre à ces grandes puissances, sans écarter pour cela la notion de l'égalité, le droit de direction ; c'est de faire de la Société des Nations un organisme complet et non une machine de bouleversement des traités existants, ou un syndicat de garantie des bénéfices acquis.

Il faut tout entreprendre pour que la Société des Nations continue d'exister. Elle est l'avenir, mais, pour qu'elle vive, il faut la réformer.

L'Europe — vérité banale, — est à la croisée des chemins.

Choisira-t-elle la route qui conduit sûrement à l'abîme ? Ou bien, un dernier sursaut d'énergie, saura-t-il la pousser sur la voie, qui, difficile — offre des chances de paix ?

Nous n'en savons rien. Mais, aujourd'hui, et jusqu'à la dernière extrémité, il faut travailler au système de paix et gagner de vitesse les influences qui travaillent en sens contraire.

Lorsque retentissent tant d'appels à la violence ; lorsque la force est à nouveau glorifiée ; lorsque les haines se rallument ; lorsque la guerre risque de jaillir à chaque instant du choc des passions, il ne convient pas de se décourager, il faut travailler et songer à celui qui affirmait qu' « il n'est pas utile d'entreprendre, ni de réussir pour persévérer ».

Le Taciturne n'était pas un rêveur. Ses efforts libérèrent sa patrie et créèrent les Provinces Unies. Il faut aujourd'hui sauver, en la réformant, la Société des Nations, la rendre forte, vivante. Hors de là, il n'est point de salut.

Vu : Le Président de la thèse,
A. de GEOUFFRE de LA PRADELLE

Vu : Le Doyen,
E. ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Université de Paris
S. CHARLÉTY

ANNEXE I

Mémorandum Français du 10 Avril 1933

Le Gouvernement de la République a apprécié toute l'importance de la proposition dont le chef du Gouvernement italien a pris l'initiative le 18 mars. Il mesure la valeur qu'aurait, dans l'intérêt de la Paix, la coopération plus étroite de quatre Puissances voisines auxquelles leur qualité de Membres permanents du Conseil impose des responsabilités particulières à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres, et qui ont signé en commun les Accords de Locarno. Ayant fait, de l'affermissement de la Paix européenne, le but immuable de sa politique, le Gouvernement de la République est prêt à s'associer activement, dans un esprit de franche sympathie, à tout effort, dont il sera légitime d'espérer qu'il concoure efficacement à ce résultat.

Un tel effort doit nécessairement se poursuivre dans le cadre que tracent, à la politique des quatre Puissances, les engagements qu'elles ont contractés : Accords de Locarno, Pacte de Paris, Déclaration de non-recours à la force, proposée par la déclaration du 11 décembre 1932 et acceptée le 2 mars par la Commission politique de la Conférence du Désarmement ; enfin, et à la base de tous ces engagements, Pacte de la Société des Nations.

Si la stricte observation du Pacte est un devoir pour tous les membres de la Société, elle s'impose avec une rigueur particulière aux Puissances qui siègent dans le Conseil à titre permanent ; il ne peut donc être question, pour ces Puissances, de déroger en quoi que ce soit aux méthodes et aux procédures prévues par la Charte de la Société.

Celle-ci donne à tous les Etats la garantie qu'aucune décision les concernant ne peut être prise sans qu'ils y soient associés. Il ne saurait être question, pour les quatre Puissances, d'élaborer des décisions qu'elles chercheraient ensuite à imposer à d'autres. Il ne peut s'agir que d'élaborer des décisions les concernant seules ou de rechercher d'une manière générale, pour les soumettre ensuite aux organes réguliers de la Société des Nations, des procédures, des améliorations ou des précisions concernant tels ou tels articles du Pacte.

Il ne peut d'ailleurs être question d'un choix arbitraire entre ces articles. Le lien qui les unit ne saurait être dissocié. L'article 19 offre le moyen légal, exclusif du recours à la force, d'adapter les traités existants à des situations internationales dont il serait vérifié que le maintien pourrait mettre en péril la Paix du monde. Cet article et ces possibilités ne sauraient être contestés. Mais d'autres principes, qui ne lui cèdent en rien en importance, sont affirmés par d'autres articles. Par exemple, l'article 10 stipule l'obligation de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale des Membres de la Société ; l'article 16 prévoit des mesures d'ordre économique et militaire contre les Etats ayant recouru à la guerre en violation de leurs engagements. Si l'on devait assigner à la collaboration des Puissances des objets précis dans les limites du Pacte, le souci d'assurer la pleine efficacité de ces articles ne devrait pas s'imposer avec moins de force que celui de permettre une mise en œuvre éventuelle de l'article 19.

Le Gouvernement de la République ne peut d'ailleurs s'empêcher de souligner qu'à insister en termes généraux sur le principe de la revision, on risque de faire naître des espoirs qu'il serait impossible ensuite de satisfaire, ou de susciter des inquiétudes qui, même injustifiées, ne manqueraient pas de faire obstacle au rapprochement des peuples. Il ne croit pas, en particulier, qu'au moment où, dans une partie de l'Europe, se poursuit une évolution des esprits et des institutions, dont il est impossible de discerner le terme, il convienne de tenter une telle expérience.

Le Gouvernement de la République a témoigné par ses actes du désir qu'il a de voir assurer le succès de la Conférence du Désarmement. La coopération des quatre Puissances devait avoir pour premier effet de réduire les oppositions qui s'y sont manifestées entre leurs conceptions respectives. La Déclaration du 11 décembre 1932 a prévu l'octroi à l'Allemagne de l'égalité des droits dans un régime assurant, à toutes les Nations, la sécurité : cette déclaration garde toute sa valeur. Le Gouvernement français s'est d'ailleurs félicité de voir rappeler dans la proposition italienne comme dans la proposition britannique, que l'égalité des droits ne peut se réaliser que par étapes et conformément aux accords qui devront intervenir à cet effet. Il convient d'y ajouter que ces étapes successives ne peuvent se réa-

liser que par un désarmement progressif à l'exclusion de tout réarmement.

En déposant un projet de convention, qui reprend une partie des principes inclus dans d'autres propositions, notamment dans la proposition française, et sur lesquels la Commission générale s'est déjà prononcée, la Délégation britannique a fourni une base pratique de discussion qui doit permettre à la Conférence d'aboutir. Le Gouvernement Français s'associera de tout son pouvoir aux efforts qui seront faits dans ce sens, tout en se réservant ainsi que l'ont fait d'autres gouvernements, et suivant l'invitation même des représentants britanniques à Genève, de proposer tels amendements ou modifications qui lui paraîtraient indispensables.

Une politique de coopération des quatre Puissances ne saurait se limiter aux questions dont la Société des Nations est saisie. Elle s'appliquera naturellement à toutes les questions qui leur sont communes ; elle doit aussi les conduire à se concerter sur toutes les questions d'intérêt commun à l'Europe, notamment sur celles qui concernent la restauration de son économie, et qui sont si pressantes, étant entendu qu'une telle coopération ne saurait être dirigée contre aucun Etat, quel qu'il soit, qu'elle ne doit exclure aucune collaboration, et qu'il est tout indiqué de la rattacher aux efforts déjà tentés dans ce sens par l'Union européenne.

C'est en s'inspirant des considérations qui précèdent que le Gouvernement de la République, sur la base des propositions des Gouvernements italien et britannique, soumet à leur examen le projet d'accord dont le texte est annexé au présent mémorandum.

ANNEXE II

Déclaration du Gouvernement Français remise par M. Laroche, ambassadeur de France à Varsovie au Gouvernement Polonais.

Paris, 8 juin 1933.

Je vous serai obligé de donner communication officielle au Gouvernement Polonais du texte du Pacte paraphé hier soir à Rome par le Chef du Gouvernement italien et les Ambassadeurs d'Allemagne, de France et de Grande-Bretagne. Ce texte vous a été télégraphié d'autre part,

Vous voudrez bien en même temps remettre au Ministre des Affaires Etrangères la déclaration dont je vous communique le texte d'autre part.

DECLARATION

Soucieux de se conformer aux engagements qui lient les deux Pays, le Gouvernement de la République a, dès qu'il en a été saisi, donné connaissance au Gouvernement Polonais du projet de Pacte que le Chef du Gouvernement italien proposait à son examen ainsi qu'à celui des Gouvernements de Grande-Bretagne et d'Allemagne. La communication du Gouvernement Français s'accompagnait d'un exposé de vues s'inspirant au premier chef de la ferme volonté de ne laisser porter aucune atteinte à la compétence et à l'autorité de la Société des Nations non plus qu'aux droits des autres Etats. Le Gouvernement Français exprimait en même temps le désir de connaître le sentiment du Gouvernement Polonais sur les questions qui se trouvaient posées. Depuis lors, de fréquents échanges de vues, et notamment la communication du projet de Memorandum Français du 10 avril, ont tenu le Gouvernement Polonais amplement informé des circonstances et des conditions dans lesquelles se développaient les négociations qui viennent de se terminer.

Dans le même esprit et répondant à des préoccupations qui ont été exprimées au cours de ces échanges de vues, le Gouvernement de la République croit pouvoir attirer l'attention du Gouvernement Polonais sur l'Article 2 du Pacte

qui vient d'être paraphé à Rome et dont il a eu l'honneur de lui remettre une copie.

Cette disposition, qui exclut l'examen du principe de la révision et des cas concrets d'application, pouvant cependant conduire à l'examen de propositions relatives aux méthodes et procédures propres à donner leur pleine efficacité aux articles du Pacte de la Société des Nations et notamment à plusieurs d'entre eux dans l'énumération desquels figure l'Article 19, le Gouvernement de la République désire préciser les principes qui le guideront en ce qui concerne cet Article 19.

D'abord, il ne peut s'agir d'introduire aucune question de revision en dehors des règles fixées par l'Article 19 du Pacte de la S. D. N. D'autre part, dans l'éventualité de l'examen d'une procédure applicable au cas où un ou plusieurs Etats, désirant soulever une question territoriale réglée par Traités, se proposeraient de demander à l'Assemblée de délibérer à ce sujet sur la base de cet Article, le Gouvernement de la République n'acceptera aucune proposition qui tendrait à modifier les conditions dans lesquelles, aux termes du Pacte, l'Assemblée peut valablement inviter des membres de la Société des Nations à procéder à un nouvel examen des Traités devenus inapplicables ou de situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la Paix du Monde. L'unanimité des membres présents, y compris les voix des Parties, actuellement nécessaire en application des principes généraux du Pacte, devra donc continuer à être exigée pour que l'Assemblée puisse émettre le vote dont il s'agit.

En faisant au Gouvernement Polonais la présente déclaration, le Gouvernement de la République est heureux de pouvoir marquer une fois de plus au Gouvernement Polonais son souci de ne laisser affecter en rien la politique que les deux Gouvernements poursuivent sur la base des traités qui les unissent.

ANNEXE III

Lettres échangées entre M. Paul Boncour, Ministre des A. E. Français et les Ministres Plénipotentiaires de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie à Paris.

7 juin 1933.

a) Lettre de M. Paul Boncour.

Monsieur le Ministre,

A la date de ce jour a été paraphé au nom des Gouvernements allemand, britannique, français et italien, le Traité dont une copie est annexée à la présente note.

Soucieux de se conformer aux dispositions du Traité du(1) par lequel les deux Gouvernements se sont engagés notamment à se consulter avant de conclure de nouveaux accords intéressant leur politique en Europe centrale, le Gouvernement de la République a tenu le Gouvernement (2) amplement informé des circonstances dans lesquelles s'est engagée et des conditions dans lesquelles s'est développée la négociation qui vient de se terminer.

Dans le même esprit, et désireux de lui marquer une fois de plus que le nouveau Traité n'affectera en rien la politique que les deux Gouvernements poursuivent sur la base du Traité qui les unit, le Gouvernement de la République attire l'attention du Gouvernement(2) sur le texte définitif de l'article 2 du Traité paraphé aujourd'hui.

Cette disposition, qui exclut l'examen du principe de la revision et des cas concrets d'application, pouvant cependant conduire à l'examen de propositions relatives aux méthodes et procédures propres à donner leur pleine efficacité aux articles du Pacte de la Société des Nations, et no-

(1) ici indication du traité qui lie l'Etat français à l'Etat intéressé.

a) Traité du 10-6-26 pour la Roumanie

b) Traité du 25-1-24 pour la Tchécoslovaquie

c) Traité du 11-11-27 pour la Yougoslavie

(2) Ici Tchécoslovaquie, etc.

tamment à plusieurs d'entre eux dans l'énumération desquels figure l'article 19, le Gouvernement de la République désire préciser les principes qui le guideront en ce qui concerne cet article 19.

D'abord, il ne peut s'agir d'introduire aucune question de révision en dehors des règles fixées par l'article 19 du Pacte de la Société des Nations. D'autre part, dans l'éventualité de l'examen d'une procédure applicable au cas où un ou plusieurs Etats, désirant soulever une question territoriale réglée par traités, se proposeraient de demander à l'Assemblée de délibérer à ce sujet sur la base de cet article 19 du Pacte de la Société des Nations, le Gouvernement de la République n'acceptera aucune proposition qui tendrait à modifier les conditions dans lesquelles, aux termes du Pacte, l'Assemblée peut valablement inviter des Membres de la Société des Nations à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ou de situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. L'unanimité des Membres présents, y compris les voix des Parties, actuellement nécessaire en application des principes généraux du Pacte, devra donc continuer à être exigée pour que l'Assemblée puisse émettre le vote dont il s'agit.

b) Lettre de chaque ministre intéressé.

Paris, le 7 juin 1933.

Monsieur le Ministre,

D'ordre de Mon Gouvernement, j'ai l'honneur de Vous faire la communication suivante :

En Vous accusant réception de Votre Note en date du 7 juin 1933, j'ai l'honneur au nom de Mon Gouvernement de Vous en remercier très sincèrement.

Continuant la tradition de collaboration intime et d'amitié fidèle qui régit la Politique commune de nos deux Pays, Vous avez eu l'amabilité de me communiquer le texte du Traité que Vous venez de parapher avec les Gouvernements allemand, britannique et italien. En même temps, Vous avez bien voulu me transmettre une note qui précise dans quelles conditions et dans quel esprit se sont développées les négociations en question et particulièrement dans quelles conditions l'Article 2 du Traité a été adopté.

J'ai l'honneur de Vous faire savoir que le Gouvernement

..... partage entièrement Votre point de vue, en vertu duquel la signature de ce Traité ne pourra d'aucun façon et en quoi que ce soit, affecter notre Politique commune qui restera à l'avenir telle qu'elle a été par le passé et telle que la détermine le Traité conclu entre nos deux Gouvernements. Etant pleinement d'accord avec le Gouvernement de la République que l'Article 2 du Traité, qui vient d'être paraphé, exclut l'examen du principe de la révision et des cas concrets d'application ; étant également d'accord au sujet de la règle d'unanimité, y compris les voix des Parties, pour l'application éventuelle de l'article 19 du Pacte de la Société des Nations, le Gouvernement prend acte avec satisfaction du fait que le Gouvernement de la République Française n'acceptera aucune proposition qui tendrait à modifier les conditions dans lesquelles, aux termes du Pacte, l'Assemblée peut valablement inviter les Membres de la Société des Nations à procéder à un nouvel examen des Traités devenus inapplicables ou des situations dont le maintien pourrait mettre en péril la Paix du Monde. Ainsi que le Gouvernement de la République l'a précisé dans la susdite Note, l'unanimité des Membres présents, y compris les voix des Parties, actuellement nécessaire en application des principes généraux du Pacte, devra donc continuer à être exigée pour que l'Assemblée puisse émettre le Vote dont il s'agit.

Le Gouvernement est également d'accord avec le Gouvernement de la République Française qu'il ne peut s'agir d'introduire aucune question de révision en dehors des règles fixées par l'article 19 du Pacte de la Société des Nations.

En Vous confirmant cette Note et en Vous assurant que les deux Gouvernements sont en parfaite harmonie et en parfaite communion d'idées et d'intentions, je vous prie, Monsieur le Ministre, de bien vouloir recevoir l'expression des sentiments de ma plus haute considération.

ANNEXE IV

Déclaration de la Petite Entente du 30 Mai 1933

DECLARATION

DU CONSEIL PERMANENT DE LA PETITE ENTENTE RÉUNI A
PRAGUE.

(30 Mai 1933).

Dans leur communiqué du 25 Mars 1933 les trois ministres des Affaires Etrangères des Etats de la Petite Entente ont posé les principes qui devaient guider leur politique par rapport au Pacte à quatre. Ils disaient :

a) Toute collaboration d'Etats qui a pour but de régler les questions qui les concernent exclusivement est souhaitable et salutaire ;

b) Les Etats de la Petite Entente ne sauraient reconnaître que l'on sert la cause des bonnes relations entre les différents pays par des accords qui auraient pour but de disposer des droits des tiers, soit par une décision concrète, soit par la pression à exercer sur des pays autres que ceux qui ont conclu ces accords.

c) Comme on ne peut disposer du bien d'autrui, ni directement ni indirectement, les trois Ministres des Affaires Etrangères de la Petite Entente formulaient le 25 mars 1933 les réserves les plus expresses concernant la signature éventuelle de tels accords pour tout ce qui aurait trait à leurs droits et à leur politique.

Vu les nouveaux textes que le Gouvernement français, fidèle à la politique commune de la France et de la Petite Entente, lui a communiqués, ainsi que les amples informations que le Gouvernement de la République n'a cessé de lui donner au cours des négociations en question, le Conseil permanent de la Petite Entente constate les faits suivants :

a) La première version du Pacte, dont l'esprit était contraire aux principes du droit international et aux droits découlant, pour toutes les autres Nations, du Pacte de la Société des Nations a été définitivement abandonnée.

Le nouveau texte, communiqué aux trois Ministres des Affaires étrangères de la Petite Entente est conforme au

Mémorandum du Gouvernement français en date du 10 avril 1933 établissant le principe que le Pacte à quatre ne peut toucher qu'aux questions qui ont trait exclusivement aux intérêts propres des signataires de cet accord.

Par là, satisfaction a été donnée aux deux objections principales soulevées par la déclaration des Etats de la Petite Entente en date du 25 mars 1933 ;

b) Les trois Ministres des Affaires étrangères de la Petite Entente prennent acte des assurances qui leur ont été données par les autres représentants des Puissances occidentales signataires du Pacte éventuel à quatre, par rapport aux limites de l'action qu'ils entendent entreprendre, à l'intangibilité complète de la compétence de la Société des Nations à laquelle les signataires de l'éventuel Pacte déclarent ne songer porter atteinte et enfin aux règles de l'unanimité applicables à l'article 19 du Pacte de la Société des Nations ;

c) Des garanties formelles ont été données aux Etats de la Petite Entente par le Gouvernement français, en vertu des engagements mutuels antérieurs, contre toutes tentatives de révision.

Ces garanties sont de telle nature qu'aucun danger pour leurs intérêts ainsi que pour la politique commune à suivre entre les Etats de la Petite Entente et de la France ne pourraient surgir du fait de la signature du traité. De par ces garanties, le Pacte à quatre ne peut devenir un accord qui aurait pour but de viser directement ou indirectement la révision des frontières de leurs pays.

Dans ces conditions, les Etats de la Petite Entente ayant, des garanties suffisantes pour que le Pacte à quatre ne puisse affecter leurs intérêts, espèrent que les décisions des quatre puissances sur les questions qui leur sont propres pourront les rapprocher mutuellement, renforcer leur esprit de collaboration et ramener le calme en Europe, particulièrement en Europe centrale.

★ ★

Les trois ministres des Affaires étrangères ont de nouveau examiné le problème de la révision des clauses territoriales des traités de paix. A ce sujet, ils proclament cette fois-ci solennellement et définitivement le point de vue des trois Etats voulant faire disparaître toute équivoque et pour le présent et pour l'avenir :

1°) Ils constatent d'abord l'identité absolue de leurs points de vue à ce sujet comme ils l'ont précisé une fois de plus lors de la signature du Pacte d'organisation de la Petite Entente le 16 février 1933 à Genève ;

2°) Ils constatent que la question de la révision de la frontière de leurs pays ne se pose pas pour eux. Néanmoins, par principe, ils ne sauraient admettre qu'une proposition en vue de la révision soit faite à l'égard de n'importe quel pays, le sort des territoires dépendant exclusivement des facteurs constitutionnels responsables et des Parlements en vertu des dispositions des diverses constitutions nationales.

3°) Ils constatent qu'en évoquant la question de la révision on ne fait qu'envenimer les rapports mutuels des Etats en suscitant des espoirs irréalisables et en faisant ainsi augmenter les obstacles à la normalisation des relations entre les Etats.



Ayant examiné la situation et l'état des travaux de la Conférence du Désarmement, les trois Membres du Conseil permanent gardent toujours la conviction que les négociations de Genève pourront mener à des résultats positifs.

A ce sujet, les Etats de la Petite Entente acceptent le plan du Gouvernement britannique comme base des négociations de la future convention et enregistrent avec satisfaction la contribution du Président Roosevelt à l'idée de sécurité, qui néanmoins devra être développée davantage encore dans le sens des dernières décisions du Comité de sécurité, notamment en ce qui concerne la définition de l'agresseur.

Acceptant le principe de l'uniformisation des armées continentales et le principe de réduction du matériel d'armement, ils donnent leur adhésion aux principes de l'égalité de droits qui doit être réalisée par étapes et dans le cadre de la sécurité pour toutes les nations.

En outre, ils ont décidé d'insister le plus possible sur l'élaboration très précise du fonctionnement effectif du contrôle et de la compétence de la Commission permanente du Désarmement.

Ils sont d'avis que, d'ici la fin de cette année, tous les travaux de la première conférence du désarmement doivent être terminés.

ANNEXE V

Déclaration de M. de Jouvenel, ambassadeur de France à Rome à l'agence Havas, 2 avril 1933

Comme on lui demandait si, après avoir informé le gouvernement, il ne croyait pas nécessaire d'informer le public, M. de Jouvenel a répondu :

Je suis d'autant plus de cet avis qu'on a beaucoup travaillé à induire le public en erreur. Je tiens même pour un devoir de mettre une bonne fois l'opinion française en garde contre les campagnes de fausses nouvelles que mènent les intérêts opposés au rapprochement de la France et de l'Italie et dont j'ai eu le premier exemple dès le lendemain de mon arrivée à Rome, quand on a répandu à travers Paris, la France et l'étranger, le bruit absurde d'un dissentiment entre le gouvernement italien et moi, afin d'ajouter autant que possible aux difficultés de ma tâche.

D'autre part, le projet que j'ai vu publier ces jours-ci n'est pas, il faut qu'on le sache, celui qui est sorti des délibérations de Rome.

Toute précision sur la lettre d'un texte est d'ailleurs prématurée et ne peut que continuer à gêner et à déformer la négociation, alors qu'aucun texte n'est encore définitivement arrêté.

En revanche, tout le monde a intérêt à être, dès maintenant, éclairé sur le véritable esprit de la proposition Mussolini que beaucoup, n'ont pas comprise, peut-être parce qu'elle a surpris, mais dont j'apporte une interprétation autorisée.

Il est, en effet, d'une extrême importance de ne pas laisser fausser une conception qui doit avoir pour effet de garantir à l'Europe dix ans de paix, pourvu que les Etats en tirent parti pour négocier les uns avec les autres, et non pour plaider les uns contre les autres.

Le pacte d'entente et de collaboration politique proposé par M. Mussolini s'inscrit dans le cadre de la Société des Nations. Il doit être conclu entre les quatre Etats européens auxquels tous les autres Etats ont reconnu le droit à la permanence dans le conseil en vertu de leurs responsabilités éminentes.

Quand ces quatre se seront mis d'accord, il leur restera à gagner à leurs solutions le conseil de la Société des Nations où quatre voix ne font pas la majorité, l'assemblée où les nations sont plus de cinquante. Le destin du plus petit Etat du monde ne pourra donc, s'il fait partie de la Société des Nations, être réglé sans lui.

Cette proposition renforce encore pratiquement, dans l'application, l'efficacité des accords de Locarno, lesquels seraient sans avenir si l'Italie et la Grande-Bretagne, qui ont garanti les frontières entre la France et l'Allemagne, entre l'Allemagne et la Belgique, prenaient parti contre un des pays entre lesquels elles ont accepté la charge d'assurer la paix.

Il ne saurait être question d'un directoire de quatre grandes nations, prétendant imposer ses volontés à l'Europe, à l'Asie et à l'Amérique, où se rencontrent certaines autres grandes nations dont on voudra bien admettre que leur existence n'a pas passé complètement inaperçue des négociateurs.

Toute la question se ramène, par conséquent, à savoir s'il vaut mieux que les quatre puissances occidentales de l'Europe s'entendent ou qu'elles ne s'entendent pas.

Ceux qui ont suivi les travaux de Genève, de près ou de loin, savent à quel point l'accord des membres permanents du conseil les ont facilités au temps où cet accord existait, et combien les solutions sont devenues pénibles, pour ne pas dire impossibles, depuis que les thèses des Etats les plus forts se sont affrontées au lieu de se concilier.

Personne ne saurait, par ailleurs, se dissimuler que l'état déjà grave de l'Europe deviendrait singulièrement alarmant au cas où la conférence du désarmement se séparerait sans avoir abouti, laissant l'Europe partagée en camps hostiles, et où, au plein de ce désarroi, éclaterait une demande quelconque de révision des frontières.

C'est d'un tel danger qu'il s'agit de garder l'Europe en unissant les quatre grandes nations dans un effort commun pour mener à bien la conférence et, dans l'hypothèse où elles n'y parviendraient pas, en constituant, sur les bases de la proposition de M. Mussolini, une société d'assurances contre les risques de son échec et contre ceux d'une tentative de révision des traités par la force.

Il est de l'avantage évident de tous les Etats qu'aucune des signatures des quatre grandes puissances occidentales ne manque au contrat.

Tel est le véritable sens de la proposition de M. Mussolini.

Les déclarations de M. Daladier, le récent discours de M. Paul-Boncour, ont été accueillis à Rome, comme la preuve que la France, ayant pratiqué la politique de Locarno, défendu l'idée de l'Union européenne, soutenu la vanité des réglementations par des accords politiques, restait fidèle à sa pensée en reconnaissant aujourd'hui l'intérêt d'un pacte qui affermit, au moment où elles paraissaient le plus ébranlées, les bases de la Société des Nations.

Je suis en état de déclarer que ces explications expriment la véritable pensée du chef du gouvernement italien.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Publications officielles

Livre Bleu français sur le Pacte d'entente et de collaboration.

Livre blanc anglais sur le Pacte d'entente et de collaboration.

Journal Officiel de la Société des Nations.

Actes de l'Assemblée.

Journal Officiel de la République Française (édition des Débats
Parlementaires).

Gazetta Ufficiale.

Official Record of Parliamentare Debates.

Recueil de textes de droit international public (Louis Le Fur
et Georges Chklaver, Dalloz).

Société des Nations : Dix ans de coopération internationale.
(Genève, Secrétariat de la Société des Nations 1930).

Edouard BÉNÈS, La Question du Directoire européen et la re-
vision des frontières. Exposé fait devant la Chambre
des Députés de Tchécoslovaquie, le 25 Avril 1933 pu-
blié par Orbis, Prague 33.

II. — Ouvrages d'Histoire

BULOW, Mémoires (Plon).

Georges CLEMENCEAU, Grandeurs et misères d'une victoire (Plon).

DEBIDOUR, Histoire diplomatique de l'Europe (Félix Alcan).

Edward GREY, Mémoires (Payot).

Colonel HOUSE ET SEYMOUR, Ce qui se passa réellement à Paris
en 1918-19 (Paris, Payot).

Papiers intimes du Colonel House (Paris, Payot).

MILLER, the drafting of the Covenant (G. P. Putnam's Sons, New-
York et Londres).

Raymond POINCARÉ, *Au Service de la France* (Plon).

P. L. RIVIÈRE, *L'après-guerre. 10 ans d'histoire* (Paris, Lavauzelle).

Charles SEIGNOBOS, *Histoire politique de l'Europe contemporaine* (Colin).

Frank H. SIMONDS, *Histoire de l'Europe d'après-guerre* (de Versailles au lendemain de Locarno), Paris, Payot.

Henri WICKHAM STEED, *Mes souvenirs* (Plon).

STRESEMANN, *Papiers* (Plon).

André TARDIEU, *La Paix* (Paris, Payot).

III. — Cours

M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, *Faculté de Droit de Paris, cours année 1930-1931 : Influence de la S. D. N. sur la politique, le commerce, le droit et la paix* (Les Editions Internationales).

Faculté de Droit de Paris, Cours année 1931-1932 : Influence de la S. D. N. sur la politique, le commerce, le droit et la paix (Les Editions Internationales).

Recueil des cours de l'Académie de Droit International établie avec le concours de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.

et notamment :

Hans WEHBERG, *Le Protocole de Genève* (Tome 7. 1925-II).

BASDEVANT, *La conclusion et la rédaction des traités et des autres instruments diplomatiques* (Tome 15. 1926-V).

John B. WHITTON, *La neutralité et la Société des Nations* (Tome 17. 1927-II).

Arnold D. MAC NAIR, *La terminaison et la dissolution des traités* (Tome 22. 1928-II).

IV. — Ouvrages de Droit International

ANZILOTTI, *Cours de droit international public* (Sirey).

Philip BAKER, *The making of Covenant from the British point of view* (Les origines et l'œuvre de la S. D. N., Copenhague 1923).

Pierre CHALLEY, *La nature juridique des traités internationaux* (Sirey).

Charles DUPUIS, Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations.

FAUCHILLE, Le droit international public.

HERSHEY, Essentials of international public law and organisation, 2^e édition 1927.

Olof HOIJER, La sécurité internationale et ses modes de réalisation (Editions Internationales).

Les traités internationaux (Editions Internationales).

Le Pacte de la Société des Nations (Spes 1926).

Feodor KORENITCH, L'article 10 (Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, Copenhague 1923).

LARNAUDE, Le Pacte de la Société des Nations (Sirey).

Livre Rouge du gouvernement chilien 1920 au sujet de la demande bolivienne de revision (Consultations de Fauchille, Charles Dupuis, Weiss et Lord Finley).

N. POLITIS, La justice internationale (Hachette).

Les nouvelles tendances du Droit international (Hachette).

RADOIKOVITCH, La revision des traités et le Pacte de la S. D. N. (Pedone 1930).

RAPPARD, International relations as viewed from Geneva (New-Haven 1925).

Jean RAY, Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la S. D. N. (Sirey).

Supplément au commentaire 1931.

Supplément au commentaire 1932.

ROLLIN, L'article 10 (Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, Copenhague 1923).

SCHÜCKING et WEHBERG, Die Satzung des Völkerbundes.

Karl STRUPP, Eléments du Droit international public universel européen et américain (Editions Internationales).

Albert WIGNOLLE, La Société des Nations et la révision des traités (Rousseau et Cie 1932).

Sir John FISHER WILLIAMS, Permanence of treaties (A. J. I. L. 1928).

IV bis. — Ouvrage de Droit Constitutionnel

Joseph BARTHÉLEMY et Paul DUEZ, Traité élémentaire de droit constitutionnel.

V. — Revues

Affaires Etrangères, Revue mensuelle de documentation internationale et diplomatique (Albert Mousset, Jean Ray).

L'Europe Nouvelle.

La Revue de Droit International (A. de Geouffre de La Pradelle).

GERARCHIA (Directeur Benito Mussolini).

VI. — Ouvrages Politiques

Léon BLUM, Les problèmes de la paix (Stock).

Jacques KAYSER, La paix en péril (N. R. F.).

NOWAK, Versailles 1919 (Rieder).

SFORZA, Dictateurs et dictature (N. R. F.).

Bâtisseurs de l'Europe moderne (N. R. F.).

Les frères ennemis (N. R. F.).

Georges SUAREZ, Les hommes malades de la paix (Grasset).

VII. — Articles de journaux

Bulletin quotidien de la Presse Etrangère.

Lu.

Principaux articles de la presse française au sujet du Pacte à Quatre :

Jacques BAINVILLE : La révision des traités (*La Liberté*, 11 Avril).

Amendement à l'article 19 (*Action Française*, 11 Avril).

Jacques BARDOUX : Le projet britannique du 1^{er} Avril (*Temps*, 25 mai, 2 et 9 juin, 14 et 20 juillet).

P. BASTIDE, Pacte à Quatre (*Dépêche de Toulouse*, 10 Juin).

Henri BÉRANGER : Pacte à Quatre plus Pacte à Six = Pacte à Dix (*Mois*, Juin 1933).

Léon DAUDET : Où va le Pacte à Quatre ? (*Action Française*, 2 Juin).

Jean FABRY : Ce que le Pacte à Quatre doit représenter (*Intransigeant*, 6 Avril).

Henri FONTANIER : Pacte à Quatre (*Montagne*, 13 Juin).

GIGNOUX : Pacte à Quatre (*L'Européen*, 2 Juin).

Jean HENNESSY, Parapher n'est pas signer (*Le Quotidien*, 2 Juin).

- Edouard HERRIOT : Plan français, projet Mac Donald, projet italien (*Ere Nouvelle*, 23 Mars).
- Le Pacte, rien que le Pacte (*Petit Provençal*, 28 Mars).
- Examen du plan d'Ostie (*Ere Nouvelle*, 30 Mars).
- Dictature à Quatre (*Dépêche de Toulouse*, 2 Avril).
- Encore le Pacte à Quatre (*Petit Provençal*, 28 Mai).
- Pacte à Quatre (*Ere Nouvelle*, 1^{er} Juin).
- P. JOURDAIN : L'inopportun Pacte à Quatre (*La France de l'Est*, 27 mai).
- P. JOURDAIN : Pacte à Quatre (*La France de l'Est*, 10 Juin).
- Jacques KAYSER : Un Pacte utile (*La République*, 9 Juin).
- Dr. LABROUSSE : Pacte à Quatre (*Le Quotidien*, 9 Juin).
- E. LAUTIER : Le marasme perpétué par le plan Mussolini (*Homme Libre*, 1^{er} Avril).
- G. MARTIN : Pacte à Quatre (*Concorde*, 10 Juin).
- Du Congrès de Vienne au Pacte à Quatre (*République*, 13 Avril).
- A. MILHAUD : Fidèles à Genève (*La France de Bordeaux et du Sud-Ouest*, 23 Mars).
- Les quatre de l'Est (*Ere Nouvelle*, 1^{er} Avril).
- Jean MISTLER : Pacte à Quatre (*Ere Nouvelle*, 10 juin).
- Bertrand NOGARO : Pourquoi la Chambre a avalisé le Pacte à Quatre (*Ere Nouvelle*, 13 Juin).
- Wladimir D'ORMESSON : Mac Donald et Mussolini (*Annales*, 24 Mars).
- Tribune Libre (*Temps*, 3 Mai 1933).
- Le Pacte des Quatre est paraphé (*Revue des Vivants*, Juillet 1933).
- PERTINAX : Dangers du Pacte (*Echo de Paris*, 24 Mai).
- P. RENAUEDEL : Pacte à Quatre (*Petit Provençal*, 12 Juin).
- SAINT BRICE : Les avatars du Club de la Paix (*Revue Universelle* du 15 Juin).
- André TARDIEU : La truite est ferrée (*Liberté*, 2 Juin).
- François DE TESSAN : La France et le projet de Directoire européen (*Dépêche de Toulouse*, 21 Mars).
- Autour du Pacte (*Concorde*, 24 Mai).
- Alexandre VARENNE : Le Directoire Européen (*Montagne*, 21 Mars), etc.....

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	7
PLAN	13

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I. — La collaboration des quatre grandes puissances	17
<i>Section I</i> : Les divers états du préambule et de l'article 1 ^{er}	19
<i>Section II</i> : La collaboration des quatre grandes puissances et la Société des Nations	35
CHAPITRE II. — Révision et sécurité	53
<i>Section I</i> : Les divers états du texte de l'article 2.	53
<i>Section II</i> : Contribution de l'article 2 du Pacte à Quatre à la Société des Nations	70
CHAPITRE III. — Le Pacte à Quatre et le Désarmement ..	101
<i>Section I</i> : La situation à la Conférence du désarmement le 18 mars 1933	102
<i>Section II</i> : Les divers états du texte de l'article 3	107
<i>Section III</i> : Analyse de l'article 3 du Pacte à Quatre	122
CHAPITRE IV. — La collaboration économique	125
<i>Section I</i> : Les divers états du texte de l'article 4	125
<i>Section II</i> : Analyse de l'article 4	132
CHAPITRE V. — Durée, renouvellement, dénonciation, etc... du Pacte à Quatre	135
<i>Section I</i> : Les divers états du texte de l'article 5 et de l'article 6	136
<i>Section II</i> : Analyse de l'article 5 et de l'article 6.	143

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE VI. — Les négociations, leur caractère	149
CHAPITRE VII. — Le paraphe	161
CONCLUSION	179
ANNEXES	187
BIBLIOGRAPHIE	201

IMPRIMERIE RAPIDE DU CENTRE. — ISSOUDUN, TÉL. 32

